

Castro JE, Azpiazu D, Forcinito K, Marín JC, Forte G, Catenazzi A, Representação N, Crenzel EA, Roze JP, Ceballos M. [An examination of the politics of privatization of water and sanitation services in Latin America. The experience of Argentina. \(In Spanish, with an Introduction in English\).](#) *WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers, Research Projects Series, PRINWASS Project 2014, 1(3), 1-312.*

Link to article:

<http://waterlat.org/WPapers/WPSPIPRWNo3.pdf>

Date deposited:

16/02/2015



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0 Unported License](#)

ISSN 2056-4856 (Print)

ISSN 2056-4864 (Online)

# **WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS**

**Research Project Series — SPIPRW  
PRINWASS Project**



## **Working Paper Vol. 1, N° 3**

**An examination of the politics of privatization of water and sanitation services  
in Latin America. The experience of Argentina**

**(in Spanish)**

**Newcastle upon Tyne , December 2014**

Cover picture: El Palacio de las Aguas Corrientes (The Palace of Flowing Waters),  
Buenos Aires, Argentina

Source: [WATERLAT-GOBACIT Flickr collection](#) (Attribution-NonCommercial  
Creative Commons)

**ISSN 2056-4856 (Print)**  
**ISSN 2056-4864 (Online)**

# **WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS**

## **Research Projects Series SPIPRW PRINWASS Project**

### **Working Paper Vol. 1 N° 3**

**An examination of the politics of privatization of  
water and sanitation services in Latin America. The  
experience of Argentina**

**(in Spanish)**

**José Esteban Castro (Editor), Newcastle University**

**Newcastle upon Tyne, December 2014**

## **WATERLAT-GOBACIT Network Editorial Commission**

José Esteban Castro, Newcastle University, United Kingdom, Coordinator  
Paul Cisneros, Institute for Higher National Studies, Ecuador  
Luis Henrique Cunha, Universidad Federal de Campina Grande (UFCG), Brazil  
Javier Gonzaga Valencia Hernández, University of Caldas, Colombia  
Leó Heller, Federal University of Minas Gerais, Brazil  
Gustavo Kohan, National University of General Sarmiento (UNGS), Argentina  
Alex Latta, Wilfrid Laurier University, Canada  
Elma Montaña, National Council of Scientific and Technical Research (CONICET) Argentina  
Jesús Raúl Navarro García, Higher Council for Scientific Research (CSIC) Spain  
Leandro del Moral Ituarte, University of Seville, Spain  
Cidoval Moraes de Sousa, State University of Paraíba, Brazil  
Erik Swyngedouw, University of Manchester, United Kingdom  
María Luisa Torregrosa, Latin American Faculty of Social Sciences, Mexico  
Norma Valencio, University of São Paulo, Brazil

## **Editorial Collaborators**

Carolina Filippou, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina

**An examination of the politics of privatization of water and sanitation services in Latin America.**  
**The experience of Argentina**

**(In Spanish)**

**Keywords**

Essential public services, Water and sanitation, Public Policy, Privatization, Neoliberalism, Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Santa Fe, Argentina

---

**Corresponding Editor:**

José Esteban Castro  
5th Floor Claremont Bridge Building,  
Newcastle University  
NE1 7RU Newcastle upon Tyne,  
United Kingdom  
Telephone: +44 191 222 7494  
E-mail: [esteban.castro@ncl.ac.uk](mailto:esteban.castro@ncl.ac.uk)

---

**The WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers are evaluated in general terms and are work in progress. Therefore, the contents may be updated during the elaboration process. For any comments or queries regarding the contents of this Working Paper, please contact the Corresponding Editor.**

---

**ISSN 2056-4856 (Print)**  
**ISSN 2056-4864 (Online)**

**CUADERNOS DE TRABAJO DE LA RED WATERLAT-GOBACIT**

**Serie Proyectos de Investigación**

**SPIPRW – Proyecto PRINWASS**

**Vol. 1 Cuaderno No 3**

**Un examen de la política de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. La experiencia de Argentina**

**Editor: José Esteban Castro**  
**Newcastle University, Reino Unido**

**Newcastle upon Tyne, diciembre de 2014**

## **Tabla de Contenidos**

	Página
Presentación de la Serie SPIPRW y del Cuaderno de Trabajo (en inglés y español) José Esteban Castro	1
Tapa del informe original publicado en octubre de 2002	
Lista de Abreviaturas y Siglas	
Lista de Figuras	
Lista de Mapas	
Lista de Tablas	
 <b>Primera Sección</b>	
El caso del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires	
 Artículo 1	
Análisis de las dimensiones económico-financiera y político-institucional	
Daniel Azpiazu, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)	
Karina Forcinito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)	18
 Artículo 2	
Análisis de las dimensiones socio-política y cultural	
Juan Carlos Marín y Gustavo Forte, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)	69
 Artículo 3	
Análisis de las dimensiones técnico-infraestructural y ambiental	
Andrea C. Catenazzi y Natalia Da Representação Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)	118



Artículo 4

Análisis de las dimensiones demográfica y socio-económica

Emilio Ariel Crenzel, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) 155

**Segunda Sección**

Los casos de las provincias de Chaco, Corrientes, Santa Fe y Tucumán

Artículo 5

De la promesa de universalizar el servicio a la universalización de la protesta:  
la privatización del agua y el saneamiento en Tucumán, Argentina

Emilio Ariel Crenzel, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) 168

Artículo 6

Parte 1. El Caso del Servicio de Agua y Mantenimiento  
Empresa del Estado Provincial (SAMMEP), Chaco

Jorge Próspero Roze  
Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Chaco, Argentina 247

Parte 2. Aguas de Corrientes S.A

Marta Ceballos Acasuso  
Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, Argentina 284

Artículo 7

La situación en la Provincia de Santa Fe  
Juan Carlos Marín y Gustavo Forte  
Universidad Nacional de Buenos Aires 294

## **Presentation of the SPIPRW Series and the Working Paper**

José Esteban Castro

We are glad to present the first Working Paper of the PRINWASS Project Series (SPIPRW), which is also the third in the general series of the WATERLAT-GOBACIT Working Papers. The SPIPRW Series has the objective of making available the final reports of the [PRINWASS Project](#). This project was carried out between 2001 and 2004 and was funded by the European Union's Fifth Framework Programme. PRINWASS is a major landmark for our network, as WATERLAT-GOBACIT was created by a group of PRINWASS partners after the project ended to continue working together on the politics of water and water services. Sadly, two of our partners in the project, and very dear friends, passed away recently, Daniel Azpiazu, from the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO), and Juan Carlos Marín, from the University of Buenos Aires. We dedicate this Working Paper to them.

Although some time has passed since the project ended, the topics addressed and the project's findings have significant relevance and can contribute towards better understanding some of the challenges currently facing the implementation of progressive, egalitarian water politics. In short, PRINWASS' main objective was to examine critically the policies of privatization of water and sanitation services implemented worldwide during the 1990s, looking at specific cases from Africa, Europe and Latin America. The project carried out case studies in Argentina, Bolivia, Brazil, England and Wales, Finland, Greece, Kenya, Mexico, and Tanzania, and developed comparative analyses of the main findings. Although the reports were freely available by request, and we produced a number of specific [publications](#) based on the project's findings, much of the material remains largely unknown and, for this reason, we launched the SPIPRW Series to facilitate their dissemination.

This Working Paper focuses on the experience of Argentina, which during the 1990s had become a key experimental ground for the implementation of neoliberal policies, including the privatization of water and sanitation services. The Working Paper is a dossier containing seven articles covering the experiences of water services privatization in the Buenos Aires Metropolitan Area (BAMA) and in the provinces of Chaco, Corrientes, Santa Fe, and Tucumán. While the case of Buenos Aires is well known and has been addressed by many authors, the others are much less known and some possibly entirely unknown, which adds interest to this publication. We must explain that only the cases of Buenos Aires and Tucumán were fully developed case studies, and that the others were not part of the original project and were complementary, partial efforts oriented at providing a broader understanding of the impact of privatization policies in the country.

Part 1 features four articles addressing different aspects of the privatization of water and sanitation services in the BAMA. The privatization started **in 1993** with the granting of the concession to the private consortium Aguas Argentinas, led by the French multinational Suez Lyonnaise des Eaux, and was eventually cancelled by the Government of Argentina **in 2006**, two years after the completion of the research project. The

privatization of water and sanitation services in the BAMA was the largest in the world at the time, and became a flagship for the neoliberal policies promoted by the international financial institutions and other actors. The controversies about what actually happened and why the Argentinian Government finally cancelled the concession in 2006 continue to this day, and the repercussions of the case at the national and international level remain significant. Some of the key politicians involved in the privatization have been jailed in Argentina, while the multinational Suez has taken Argentina to the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) of the World Bank in a case that has not yet been resolved.

In Article 1, Daniel Azpiazu and Karina Forcinito address the economic-financial and policy-institutional aspects of the case. Juan Carlos Marín and Gustavo Forte cover the socio-political and cultural aspects of the experience in Article 2, while in Article 3 Andrea Catenazzi and Natalia da Representação discuss the techno-infrastructure and environmental dimensions of the case. Emilio Crenzel completes the study of the BAMA case looking at the socio-demographic and socio-economic aspects of the experience.

Part 2 contains three additional articles covering experiences from different provinces. In Article 5, Emilio Crenzel addresses the case of Tucuman, which is one the experiences that remains largely unknown despite the fact that it has significant lessons and, like the BAMA case, is still the subject of an international controversy. **In 1995**, the Government of Tucuman granted a concession for water and sanitation services in the province to Aguas del Aconquija S.A., a consortium led by another French multinational, the Compagnie Générale des Eaux (later Vivendi). The concession soon run into trouble, particularly due to the complaints of the majority of users for the allegedly bad quality of the services. A price hike, one of the first decisions of the private consortium, triggered a massive mobilization to the point that 86% of the users, including businesses and public institutions, refused to pay their bills. The concession ended acrimoniously **in 1997**, after Vivendi had taken the Argentinian Government to the ICSID in a case that has not been fully resolved either.

Article 6 contains two parts. In Part 1, Jorge Próspero Roze presents the case of Chaco, one of the poorest provinces in Argentina. Chaco's experience is undeservedly little known, if at all, even in Argentina. This is a case containing important lessons because despite the fact that all the key political actors, national, provincial and local, fully supported the privatization of the provincial water and sanitation utility, they were unable to implement it. While in other parts of the country, including the BAMA, Tucuman, and Corrientes, the national and provincial governments were able to implement privatization policies with complete disregard for democratic debate in the Congress or public consultations, in Chaco the Provincial Constitution required a Public Consultation, whose results were binding, and the majority of voters rejected the proposal **in 1994**. The case of Chaco is probably unique in this respect, and deserves more careful attention.

Part 2 of Article 6, by Marta Ceballos Acasuso, addresses the case of the Province of Corrientes. This short piece provides useful information about what was eventually the first neoliberal privatization of water and sanitation services in Argentina. Effectively, the provincial government granted the concession to Aguas de Corrientes S. A., a private consortium led by the British multinational Thames Water International Services Holding

Ltd. in 1991. Although there have been several re-arrangements in the consortium, which is currently composed mostly by national companies, the province of Corrientes is one of the few in the country that has not cancelled the private concession, which also adds interest to this particular case.

Finally, Article 7 by Juan Carlos Marín and Gustavo Forte provides a first-hand overview of popular mobilization against water privatization in the Province of Santa Fe in 2002. This was a crucial time in the development of a grassroots political project that would eventually lead to the cancellation of the private concession in 2006, after the end of our project. The provincial water and sanitation services had been granted in concession in 1995 to the private consortium Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., led by the French Multinacional Suez Lyonnaise des Eaux, which was also operating in the BAMA. The article provides insights into the process of popular organization that eventually created the Provincial Assembly for the Right to Water, which was triggered by the humble work of common people under the initial leadership of Bety, a working housewife. The Assembly would become a powerful actor in the political process that would eventually lead to the cancellation of the concession in 2006. In this case, the private concessionaire also took the Argentinian Government before the ICSID, and the controversy has not yet been fully resolved.

The seven articles are in different degrees of development, largely keeping the original form of a final project report. The articles were written in 2002, and therefore sometimes make references that may be outdated. We decided to keep the original text, and only edited it to adapt the formatting and to make some corrections. We hope that the readers will find this material useful and that it can contribute to the work of our researchers, students, activists, and others in their activities to understand better the internal workings and the huge impacts of water privatization processes. These policies are not only very much alive, but are also experiencing a worldwide revival. Therefore, we believe that the findings and lessons that emerged from the PRINWASS Project deserve this publication effort. We wish you all a pleasant and fruitful reading.

## **Presentación de la Serie SPIPRW y del Cuaderno de Trabajo**

José Esteban Castro

Presentamos con gusto el primer Cuaderno de Trabajo de la Serie del Proyecto PRINWASS (SPIPRW), que es también el tercero en la serie general de los Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT. La Serie SPIPRW tiene el objetivo de facilitar el acceso a los informes finales del [Proyecto PRINWASS](#). El proyecto fue realizado entre 2001 y 2004 y fue financiado por el Quinto Programa Marco de la Unión Europea. PRINWASS representa un momento fundante de nuestra red, ya que WATERLAT\_GOBACIT fue creada por un grupo de los socios que llevaron adelante el Proyecto PRINWASS, quienes una vez finalizado el proyecto decidieron continuar trabajando juntos sobre la política del agua y de los servicios básicos de agua y saneamiento. Tristemente para nosotros, dos de nuestros socios y muy queridos amigos fallecieron recientemente, Daniel Azpiazu, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Juan Carlos Marín, de la Universidad de Buenos Aires. Les dedicamos este Cuaderno de Trabajo a ellos.

Aunque ha pasado algún tiempo desde el fin del proyecto, los temas y los hallazgos del proyecto tienen mucha relevancia hoy y pueden contribuir a la mejor comprensión de algunos de los desafíos que confronta la implementación de políticas del agua progresistas, igualitarias. En resumen, el principal objetivo de PRINWASS fue el de examinar críticamente las políticas de privatización de los servicios básicos de agua y saneamiento implementadas internacionalmente durante la década de 1990, estudiando casos específicos de África, América Latina y Europa. El proyecto realizó estudios de caso en Argentina, Bolivia, Brasil, Inglaterra y Gales, Finlandia, Grecia, Kenia, México y Tanzania, y desarrolló análisis comparativos de los principales resultados. Aunque los informes siempre estuvieron disponibles al público a pedido, y aunque hemos producido varias [publicaciones](#) basadas en los hallazgos del proyecto, buena parte del material sigue siendo desconocido, por lo cual hemos creado la Serie SPIPRW para contribuir a su diseminación.

Este Cuaderno de Trabajo se centra en la experiencia de Argentina, que durante la década de 1990 pasó a ser un campo experimental para la implementación de las políticas neoliberales, incluyendo la privatización de los servicios de agua y saneamiento. El Cuaderno de Trabajo es un dossier que contiene siete artículos que cubren las experiencias de privatización de los servicios de agua y saneamiento, algunas nunca implementadas, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y en las provincias de Chaco, Corrientes, Santa Fe y Tucumán. Mientras que el caso de Buenos Aires es muy bien conocido y ha sido tratado por muchos autores, el resto es mucho menos conocido y algunos de los casos son probablemente enteramente desconocidos, lo cual añade interés a nuestra publicación. Debemos explicar que solamente los casos de Buenos Aires y Tucumán son estudios de caso enteramente desarrollados, ya que el resto no formaba parte del proyecto original y fueron desarrollados como esfuerzos parciales, complementarios, para permitir una comprensión más amplia del impacto de las políticas de privatización en el país.

La Parte 1 consiste en cuatro artículos que tratan diferentes aspectos de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en el AMBA. La privatización comenzó **en 1993** con el otorgamiento de una concesión al consorcio privado Aguas Argentinas, encabezado por la empresa multinacional francesa Suez Lyonnaise des Eaux. La concesión sería finalmente cancelada por el Gobierno Argentino **en 2006**, dos años después del fin de nuestro proyecto. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en el AMBA fue en su momento la mayor a nivel internacional, y se convirtió en el buque bandera de las políticas neoliberales promovidas por las instituciones financieras internacionales y otros actores. Las controversias sobre lo que realmente aconteció y sobre las razones que llevaron al Gobierno Argentino a cancelar la concesión en el año 2006 siguen muy vivas y el caso sigue teniendo repercusiones importantes a nivel nacional e internacional. Algunos de los actores políticos centrales de la privatización han sido encarcelados en Argentina, mientras que la multinacional Suez ha denunciado al país ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, en un caso que aún no ha sido enteramente resuelto.

En el Artículo 1, Daniel Azpiazu y Karina Forcinito tratan los aspectos económico-financieros, de políticas públicas e institucionales del caso. Juan Carlos Marín y Gustavo Forte cubren los aspectos socio-políticos y culturales de la experiencia en el Artículo 2, mientras que en el Artículo 3 Andrea Catenazzi y Natalia da Representação discuten las dimensiones tecno-infraestructural y ambiental del estudio de caso. Emilio Crenzel completa el estudio del AMBA con un trabajo sobre los aspectos socio-demográficos y socio-económicos de la experiencia.

La Parte 2 contiene tres artículos adicionales que cubren las experiencias de varias provincias. En el Artículo 5, Emilio Crenzel aborda el caso de Tucumán, una experiencia que sigue siendo relativamente desconocida a pesar de que contiene lecciones significativas y, como en el caso del AMBA, sigue sujeta a una controversia de nivel internacional. **En 1995** el Gobierno de Tucumán otorgó una concesión para prestar los servicios de agua y saneamiento provinciales a Aguas del Aconquija S.A., un consorcio encabezado por otra multinacional francesa, la Compagnie Générale des Eaux (que más tarde cambiaría su nombre a Vivendi). La concesión rápidamente entró en problemas, particularmente debido a las quejas de la mayoría de los usuarios por la mala calidad del servicio. Un súbito y elevado incremento de tarifa, una de las primeras decisiones que tomó el consorcio privado, disparó una movilización masiva a punto que alrededor del 86% de los usuarios, incluyendo negocios e instituciones públicas, rehusaron seguir pagando la factura de los servicios. La concesión terminó en forma contenciosa **en 1997**, luego de que Vivendi enjuiciara al Gobierno Argentino ante el CIADI, un caso que tampoco ha sido completamente resuelto hasta la fecha.

El Artículo 6 contiene dos partes. En la Parte 1, Jorge Próspero Roze presenta el caso del Chaco, una de las provincias más pobres de Argentina. La experiencia del Chaco es innegablemente poco conocida, si no completamente desconocida, incluso en Argentina. Este caso contiene lecciones importantes porque, a pesar de que todos los actores políticos clave a nivel nacional, provincial y local apoyaron la privatización de la empresa de agua y saneamiento provincial, no lograron implementar su proyecto. Mientras que en otras partes del país, incluyendo el AMBA, Tucumán y Corrientes los

gobiernos nacional y provinciales pudieron implementar las políticas de privatización con completa indiferencia por el debate democrático en el Congreso y sin realizar consultas públicas, en el Chaco la Constitución Provincial requería una Consulta Pública, cuyos resultados eran vinculantes, y la mayoría de los votantes rechazó la propuesta **en 1994**. El caso del Chaco es probablemente único en este respecto, y merece una atención más cuidadosa.

En la Parte 2 del Artículo 6, Marta Ceballos Acasuso trata el caso de la Provincia de Corrientes. Este es un breve trabajo que provee información útil sobre la que fue la primera privatización neoliberal de los servicios de agua y saneamiento en Argentina. Efectivamente, el gobierno provincial otorgó la concesión por estos servicios **en 1991** a Aguas de Corrientes S. A., un consorcio liderado por la multinacional británica Thames Water International Services Holding Ltd. Aunque ha habido varios cambios en el consorcio, que actualmente está compuesto mayoritariamente por capitales nacionales, la Provincia de Corrientes es una de las pocas que no ha cancelado la concesión privada, lo cual añade interés a este caso particular.

Finalmente, el Artículo 7 a cargo de Juan Carlos Marín y Gustavo Forte provee una descripción de primera mano sobre la movilización popular contra la privatización del agua en la Provincia de Santa Fe, en el año 2002. Este fue un momento crucial en el desarrollo de un proyecto político de base que eventualmente conduciría a la cancelación de la concesión privada en el año 2006. Los servicios de agua y saneamiento provinciales habían sido concesionados **en 1995** al consorcio privado Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., encabezado por la multinacional francesa Suez Lyonnaise des Eaux, que operaba también en el AMBA. El artículo echa luz sobre el proceso de organización popular que eventualmente llevaría a la creación de la Asamblea Popular por el Derecho al Agua, que fue promovida por el trabajo humilde de personas comunes bajo el liderazgo inicial de Bety, un ama de casa trabajadora. La Asamblea se convertiría en un poderoso actor en el proceso político que finalmente llevaría a la cancelación de la concesión **en el año 2006**. En este caso también el concesionario privado llevó al Gobierno Argentino ante el CIADI, en una controversia que sigue sin ser completamente resuelta.

Los siete artículos están en grados diferentes de desarrollo, y mantienen en general el formato de los informes originales. Los trabajos fueron escritos en 2002 y por lo tanto a veces hacen referencias a cuestiones desactualizadas. Hemos decidido mantener el texto original de los trabajos y solamente los hemos editado para adaptar el formato y hacer algunas correcciones. Esperamos que los lectores encuentren este material útil y que el mismo pueda hacer una contribución a nuestros investigadores, estudiantes, activistas, y otros colegas en su esfuerzo por comprender mejor los mecanismos internos y los enormes impactos de los procesos de privatización del agua. Estas políticas no solamente están muy vivas sino que además están experimentando un renacimiento a nivel mundial. Por lo tanto, creemos que los hallazgos y lecciones que surgieron del Proyecto PRINWASS merecen este esfuerzo de publicación. Les deseamos una agradable y provechosa lectura.

**Tapa del informe original publicado en octubre de 2002**



**Quinto Programa Marco 1998-2002**  
**INCO2 – Investigación para el Desarrollo**



**Comisión Europea**

**“Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y Africa: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental”**



**PRINWASS**

**Un Proyecto de Investigación Interdisciplinario**  
**[www.prinwass.org](http://www.prinwass.org)**

**Casos de Estudio de Argentina**

**Autores del Informe:**

Daniel Azpiazu  
Karinia Forcinito  
Juan Carlos Marín  
Gustavo Forte  
Emilio Crenzel  
Jorge Próspero Roze

**Coordinador general del proyecto:**  
José Esteban Castro

Escuela de Geografía y Medio Ambiente  
Universidad de Oxford  
Oxford, Inglaterra  
Octubre de 2002

---

PRINWASS es financiado por la Comisión Europea dentro del Quinto Programa Marco 1998-2002 y contribuye a la implementación del Programa Horizontal “Confirmando el Rol Internacional de la Investigación Comunitaria”. Los puntos de vista y la información presentados en este documento son de la única responsabilidad del consorcio a cargo del proyecto y no representan la opinión de la Comisión Europea. La Comisión no es responsable por los usos que pudieran darse a los datos u otra información suministrada en este documento.

Contrato: PL ICA4-2001-10041



## **Lista de Abreviaturas y Siglas**

AASA	Aguas Argentinas S.A.
ACUCC	Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes
ADECUA	Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina
ADELCO	Acción del Consumidor
ADEUCOT	Asociación en Defensa de los Usuarios y Consumidores de Tucumán
AGOSBA	Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
AMSAFE	Asociación del Magisterio de Santa Fe
APDA	Asamblea Provincial por el Derecho al Agua
APSFSA	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.
APYME	Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios
ARI	Afirmación de una República Igualitaria
As	Arsénico
B	Boro
BAMA	Buenos Aires Metropolitan Area
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Cd	Cadmio
CEDES	Centro de Estudios de Estado y Sociedad
CEER	Centro de Estudios Económicos de la Regulación (UADE)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETI	Centro de Estudios del Transporte e Infraestructura
CI	Cargo de Infraestructura (AASA)
CIADI	Centro Internacional para el Acuerdo de Diferendos Relativos a las Inversiones
Cn	Cianuro
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
COFAPYS	Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento
CFI	Consejo Federal de Inversiones
Cl	Cloruro
CO <sub>2</sub>	Dióxido de carbono
CO <sub>3</sub>	Carbonatos
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Cr	Cromo
Cu	Cobre
DBO	Demanda Bioquímica de Oxígeno
DPN	Defensor del Pueblo de la Nación
DEUCO	Defensa Usuarios y Consumidores Asociación Civil
DiPOS	Dirección Provincial de Obras Sanitarias (Chaco)

DIPOS	Dirección Provincial de Obras Sanitarias (Santa Fe)
DUDAS	Defensa de los Usuarios de Agua y Servicios - Línea Fundadora
E	Factor de calidad de la edificación (AASA)
EFNQ	Exposición Financiera Neta del Quinquenio (AASA)
ENOHSA	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
ENRESS	Ente Regulador de Servicios Sanitarios del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ERSACT	Ente Regulador del Servicio de Agua y Cloacas de Tucumán
ETOSS	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
FARN	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Fe	Hierro
FENTOS	Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias
FET	Federación Económica de Tucumán
FFCC	Ferrocarriles
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FRENAPO	Frente Nacional contra la Pobreza
FREPASO	Frente por un País Solidario
GBA	Gran Buenos Aires
Ha	Hectáreas
Hg	Mercurio
Hm <sup>3</sup>	Hectómetros cúbicos
H <sub>2</sub> S	Ácido sulfhídrico
ICO	Instituto del Conurbano (UNGS)
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IIED	International Institute for Environment and Development
INA	Instituto Nacional del Agua
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPCF	Ingreso per cápita familiar
IPD-X	Mecanismo de indexación, donde IPD es el índice de precios domésticos que se aplique y X un coeficiente de eficiencia (aplicado en la concesión de AASA)
ISO	International Standards Organization
IVA	Impuesto al Valor Agregado
K, factor	Coeficiente del IPD-X
KW	Kilowatt
M <sup>3</sup>	Metros cúbicos
MA	Cargo por Medio Ambiente (AASA)
mca	metros columna de agua (medida de presión en el sistema de agua)
mg/l	Miligramos por litro
ml/l	Mililitros por litro
Mn	Manganeso
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas

Ni	Níquel
O <sub>2</sub>	Oxígeno
OD	Oxígeno Disuelto
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
OPCT	Obras por cuenta de terceros (AASA)
ORSEP	Obras Públicas en la Supervisión del Órgano Regulador de Seguridad de Presas
OSN	Obras Sanitarias de la Nación
P	Fósforo
Pb	Plomo
PBI	Producto Bruto Interno
PBG	Producto Bruto Geográfico
PCB	Sigla en inglés para bifenilos policlorados
PDP	Partido Demócrata Progresista
PEA	Población Económicamente Activa
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PMMES	Plan de Mantenimiento, Mejoras y Expansión del Servicio
pH	Escala de ph (potential of Hydrogen)
PO	Pesticidas organoclorados
PRO-CONSUMER	Protección Consumidores del Mercado Común del Sur
ppm	partes por millón
PPP	Programa de Propiedad Participada
PRINWASS	Proyecto de investigación “Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: a la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental” ( <a href="http://www.prinwass.org">www.prinwass.org</a> )
PSI	Plan de Saneamiento Integral
PSP	Partido Popular Socialista
RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SAS	Servicios de agua y saneamiento
SC	Superficie Cubierta edificada
Se	Selenio
Sn	Estaño
SEPAPyS	Sistema Provincial de Agua Potable y Saneamiento
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
SIGEP	Sindicatura General de las Empresas Públicas
SINAVE	Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica
SINIS	Sistema de Información de Niveles de Servicios
SIPROSA	Sistema Provincial de Salud
SGBATOS	Sindicato del Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias
SNAP	Sistema Nacional de Agua Potable
SO <sub>4</sub>	Sulfato

SOPyC	Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones
SRNyDS	Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable
SS	Sólidos sedimentables
ST	Sólidos totales
ST	Superficie Total del terreno (AASA)
SU	Servicio Universal (AASA)
TBB	Tarifa Básica Bimestral
TG	Tarifa General (AASA)
tn	Tonelada
UADE	Universidad Argentina de la Empresa
UCR	Partido de la Unión Cívica Radical
UCA	Unión de Consumidores de Argentina
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento
Z	Coefficiente Zonal (AASA)
Zn	Cinc

## **Lista de Figuras**

### **Artículo 1**

Figura N° 1 Evolución de la factura media residencial (en pesos)

### **Artículo 2**

Figura N° 1 Evolución de los reclamos ingresados al ETOSS, 1993-2001  
Figura N° 2 Evolución del porcentaje de reclamos no solucionados  
Figura N° 3 Evolución anual de los reclamos según tipo, año 1999  
Figura N° 4 Evolución anual de los reclamos según tipo, año 2000  
Figura N° 5 Evolución anual de los reclamos según tipo, año 2001  
Figura N° 6 Algunos aumentos solicitados por las empresas

### **Artículo 3**

Figura N° 1 Sistema de Abastecimiento de Agua

## **Lista de Mapas**

### **Artículo 3**

Mapa N° 1	Prestadores de los servicios de agua y desagüe cloacal
Mapa N° 2	Cuencas hidrográficas de la Región Metropolitana de Buenos Aires
Mapa N° 3	Provisión de agua Redes Principales
Mapa N° 4	Desagües cloacales: Redes Principales
Mapa N° 5	Contaminación hídrica superficial

## **Lista de Tablas**

### **Artículo 1**

Tabla N° 1	Aguas Argentinas S.A. Composición accionaria inicial, mayo de 1993 (En porcentajes)
Tabla N° 2	Aguas Argentinas S.A. Evolución del Índice de Endeudamiento y del Costo Financiero Promedio (%), 1994-2001
Tabla N° 3	Deuda Financiera de Aguas Argentinas S.A. al 31 de diciembre de 2001 (En miles de pesos y dólares)
Tabla N° 4.	Perfil del Endeudamiento de Aguas Argentinas S.A. a diciembre de 2001, y Pagos Comprometidos
Tabla N° 5	Tipos de Usuarios Definidos en el Cuadro Tarifario de la Concesión
Tabla N° 6	Evolución de los Componentes de la Tarifa de AASA 1993-2002
Tabla N° 7	Evolución de la Facturación de AASA.
Tabla N° 8	Evolución de los Costos como Porcentajes de los Ingresos por Servicios, 1993-2001
Tabla N° 9	Evolución de los Principales Gastos como Porcentaje de los Ingresos Totales de Aguas Argentinas S.A., 1994-2001
Tabla N° 10	Estructura de los Gastos de Aguas Argentinas S.A., 1994-2001
Tabla N° 11	Evolución de los Márgenes de Rentabilidad sobre Ventas y sobre patrimonio Neto de Aguas Argentinas S.A., 1994-2001
Tabla N° 12	Composición de las Inversiones Realizadas por Aguas Argentinas S.A., 1993-1999
Tabla N° 13	Evolución del Rubro Bienes de Uso de Aguas Argentinas S.A., 1993-2001
Tabla N° 14	Aguas Argentinas S.A. Indicadores de Productividad de la Mano de Obra, 1993-2001
Tabla N° 15	Evolución del Monto Facturado por Segmento de Usuario
Tabla N° 16	Costo del Servicio de Aguas y Cloacas Respecto a Ingreso Familiar
Tabla N° 17	Porcentaje del Ingreso Familiar Destinado al Pago del Servicio de Aguas y Saneamiento según Deciles de Ingreso, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), 1996-1997
Tabla N° 18	Cobertura de las Redes de Agua y Cloacas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), 1985-86 y 1996-97
Tabla N° 19	Metas de Cobertura del Servicio de Aguas y Cloacas
Tabla N° 20	Plan de Inversión Comprometido por AASA (en millones de dólares)

### **Artículo 2**

Tabla N° 1	Consultas y Reclamos/Quejas presentados al ETOSS (1999-2001)
Tabla N° 2	Reclamos originados en la red de Agua
Tabla N° 3	Reclamos originados en la red cloacal
Tabla N° 4	Reclamos sin especificar el servicio (agua o cloacas)
Tabla N° 5	Reclamos comerciales
Tabla N° 6	Reclamos técnicos y comerciales
Tabla N° 7	Reclamos en orden de prioridad, enero-septiembre de 2002
Tabla N° 8	Reclamos técnicos y comerciales por año, Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano
Tabla N° 9	Porcentaje de Reclamos por año, en Sectores diferentes del Conurbano y en la Ciudad de Buenos Aires
Tabla N° 10	Reclamos Comerciales en agua y saneamiento, incremento porcentual 1999-2001

### **Artículo 3**

Tabla N° 1	Porcentaje de población del AMBA servida por redes públicas de saneamiento según entes prestadores del servicio (año 1991)
Tabla N° 2	Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001
Tabla N° 3	Producción de agua de la empresa Aguas Argentinas S. A.
Tabla N° 4	Consumo diario per capita
Tabla N° 5	Partidos abastecidos por Aguas Argentinas S. A.
Tabla N° 6	Partidos abastecidos por Aguas Argentinas S. A. Variación de la población en hogares por provisión y procedencia del agua para beber y cocinar. 1991-2001
Tabla N° 7	Composición de las inversiones realizadas por AASA, 1993-1999
Tabla N° 8	Partidos abastecidos por Aguas Argentinas SA. Cobertura de la población en hogares por servicio sanitario, 2001.
Tabla N° 9	Partidos abastecidos por Aguas Argentinas SA. Variación de la población en hogares por servicio sanitario 1991-2001

### **Artículo 4**

Tabla N° 1	Hogares y personas pobres, Ciudad de Buenos Aires y territorios del conurbano bonaerense, mayo 1991-mayo 2002
------------	---



**Artículo 5**

Tabla N° 1	Temperaturas y gradientes térmicos mensuales y trimestrales para la cuenca Salí - Dulce
Tabla N° 2	Variación en una selección de indicadores de calidad del agua para la cuenca Salí – Dulce, 1996-2000
Tabla N° 3	Población y tipo de servicio de agua, San Miguel e interior, 1991
Tabla N° 4	Población provista con agua potable por departamento, Provincia de Tucumán 1980-1991
Tabla N° 5	Población en hogares particulares según tipo de saneamiento básico San Miguel de Tucumán e interior provincial 1991
Tabla N° 6	Población provista con desagües cloacales según departamento provincia de Tucumán 1991

**Artículo 7**

Tabla N° 1	Los resultados de la votación en el Plebiscito Provincial por el Derecho al Agua
------------	--

## **Primera Sección**

### **El caso del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires**

## **ARTICULO 1**

### **Análisis de las dimensiones económico-financiera y político-institucional**

Daniel Azpiazu, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),  
y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Karina Forcinito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),  
y Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

#### **I. Antecedentes generales**

El proceso de privatización de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) se inició, en lo formal, con el llamado a una licitación pública nacional e internacional (Resoluciones de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones -en adelante SOPyC- N° 97/91 y 178/91), que tenía por objetivo seleccionar a los socios y al operador técnico del futuro concesionario del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup>. A diferencia de lo que recomienda la literatura especializada en el tema, el gobierno decidió mantener la integración –tanto horizontal como vertical– que caracterizaba a la empresa estatal; es decir que, por un lado, no segmentó la producción de la distribución de agua potable ni, por otro, separó la generación y la distribución de agua potable del servicio de desagüe de las cloacas<sup>2</sup>.

La licitación involucró dos grandes etapas o fases. La primera destinada a precalificar las ofertas técnicas, y la segunda a seleccionar, entre las aceptadas previamente, al consorcio ganador en función de una única variable: el nivel de descuento ofrecido como tarifa base respecto de la vigente al momento de la transferencia de OSN. En ese marco, a través de la Resolución SOPyC N° 53/92, se precalificó a los cinco grupos que podían competir en la segunda fase<sup>3</sup>. En diciembre de ese mismo año (Resolución SOPyC N° 155/92) se adjudicó la licitación al consorcio Aguas Argentinas S.A. (AASA),

---

<sup>1</sup> La concesión comprende la mayor parte del Área Metropolitana de Buenos Aires, más específicamente la Ciudad de Buenos Aires y diecisiete partidos del conurbano bonaerense. Se trata, en tal sentido, de la mayor concesión unitaria privada del mundo, en tanto involucra un área con una población total de casi 10 millones de habitantes.

<sup>2</sup> La decisión de concesionar la empresa integrada horizontal y verticalmente por 30 años establecida por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) fue cuestionada sin éxito por el Banco Mundial, que proponía dividir la concesión con el fin de lograr algún grado de “competencia por comparación”.

<sup>3</sup> Al igual que en la mayor parte de los procesos de privatización desarrollados en la Argentina, la fijación de elevados patrimonios mínimos (en este caso, 1.200 millones de dólares) se convirtió en una de las principales barreras de ingreso al proceso de venta de OSN y, a la vez, en una clara demostración de la despreocupación oficial por difundir las tenencias accionarias de las nuevas prestadoras de los servicios privatizados. Al respecto, ver: Azpiazu (2001b).

*ad referendum* del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Finalmente, en el marco de las disposiciones del Decreto PEN N° 787/93, el 28 de abril de 1993 se firmó el contrato de concesión con la mencionada empresa que, a partir del 1 de mayo del mismo año, se hizo cargo de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en la Ciudad de Buenos Aires y los principales partidos del conurbano bonaerense que, hasta entonces, prestaba OSN.

La estructura accionaria inicial del consorcio adjudicatario del proceso de licitación denota la presencia de una asociación de capitales transnacionales y locales que tenía como socios mayoritarios a la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez<sup>4</sup> y al grupo nacional Soldati (ver Tabla N° 1). En términos agregados, se constata el predominio de empresas de capital extranjero, en tanto las mismas accedieron al control del 50,4% de AASA, mientras que las tenencias accionarias de los grupos de origen local representaban el 39,6% del capital social, al tiempo que el 10% restante se le asignó a los ex trabajadores de OSN –Programa de Propiedad Participada–. Con relación a las empresas foráneas, cabe resaltar que la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (actualmente Suez) es el operador técnico del servicio (a través de Ondeo), al tiempo que las restantes son prestatarias del servicio en sus respectivos países (tales los casos de la española Sociedad General de Aguas de Barcelona<sup>5</sup>, la francesa Compagnie Generale des Eaux y la inglesa Anglian Water Plc.). Con respecto a los socios locales, vale destacar la existencia de dos firmas pertenecientes a sendos conglomerados empresarios locales<sup>6</sup> (Sociedad Comercial del Plata del grupo económico Soldati, y Meller del grupo homónimo) y de una vinculada al sector financiero (Banco de Galicia y Buenos Aires)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Se trata de uno de los conglomerados especializados en la prestación de servicios de infraestructura y el desarrollo medioambiental más importante a escala global. Al tiempo de escribirse este reporte, el grupo abastecía a aproximadamente 110 millones de personas con agua potable y servicio cloacal en todo el mundo (25 millones en América del Sur, 14 millones en Norte América, 43 millones en Europa y el Mediterráneo, 23 millones en Asia y el Pacífico y 5 millones en África). Además, se había diversificado hacia la provisión de energía, la recolección y el procesamiento de residuos y las comunicaciones. Ver: Schneier-Madanes (2001).

<sup>5</sup> Empresa española en la que Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez contaba con una importante participación accionaria.

<sup>6</sup> Esta asociación de capitales extranjeros con los grandes grupos económicos locales emerge como un rasgo típico y distintivo del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina durante el decenio de los noventa (Azpiazu, 1996).

<sup>7</sup> Con posterioridad, a favor de la inexistencia regulatoria de restricciones temporales a la reventa de participaciones accionarias, el grupo Soldati se desprendió de sus tenencias (adquiridas por Suez Lyonnaise des Eaux S.A.) al igual que, parcialmente, el grupo Meller (ahora, a través de Aguas Inversora S.A.). De resultas de ello, la composición accionaria de Aguas Argentinas S.A. pasó a ser la siguiente: Suez Lyonnaise des Eaux S.A. (34,7%), Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (25,0%), Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (8,3%), Vivendi S.A. (7,6%), Aguas Inversora S.A. (5,2%), Corporación Financiera Internacional (5,0%), Anglian Water Plc. (4,3%), y Programa de Propiedad Participada (10%). Cabe resaltar que la participación accionaria de la Corporación Financiera Internacional (5%), dependiente del Banco Mundial, deviene de la capitalización de un préstamo otorgado originalmente a AASA.

**Tabla N° 1. Aguas Argentinas S.A. Composición accionaria inicial, mayo de 1993**  
**(En porcentajes)**

<b>Accionista</b>	<b>Origen del capital</b>	<b>%</b>
Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez	Francia	25,4
Sociedad Comercial del Plata	Argentina	20,7
Sociedad General de Aguas de Barcelona	España	12,6
Meller	Argentina	10,8
Banco de Galicia y Buenos Aires	Argentina	8,1
Compagnie Generale des Eaux	Francia	7,9
Anglian Water Plc.	Reino Unido	4,5
Programa de Propiedad Participada	Trabajadores	10,0
<b>Total</b>		<b>100</b>

Fuente: Elaboración de los autores en base a información oficial.

Tal como se señalara precedentemente, la adjudicación a AASA se vio fundamentada en el hecho de haber sido el consorcio que ofreció el mayor coeficiente de descuento –26,9%– respecto de la tarifa vigente al momento de la transferencia<sup>8</sup>. Ello supuso un coeficiente o factor “K” de 0,731 que, ponderando los restante componentes de la tarifa, debía constituirse en el valor tope para los diez primeros años de la concesión. El oferente que se ubicó segundo, Aguas de Buenos Aires-Thames Water International Services Ltd. (con participación del grupo local Macri) había ofrecido una tasa de descuento ligeramente inferior (26,1%, o sea un factor K de 0,739), al tiempo que el tercer consorcio, liderado por North West Water Internacional Ltd. (con participaciones accionarias de los grupos locales Acindar S.A. y Loma Negra S.A.), ofreció una reducción tarifaria de apenas el 11,5%.

De las consideraciones precedentes se infieren algunos de los rasgos que han caracterizado al proceso licitatorio de la mayor concesión unitaria del servicio de agua potable y cloacas. En primer lugar, resulta llamativo –si bien se trata de un fenómeno que se manifiesta en la generalidad de los procesos de privatización concluidos en la Argentina (Azpiazu, 2001a)– el escaso número de oferentes ante un negocio que, por las

<sup>8</sup> Cabe resaltar que en el período previo a la privatización de OSN se incrementaron sustancialmente las correspondientes tarifas del servicio. Así, en febrero de 1991 se fijó un alza del 25% en la tarifa promedio; en abril de ese mismo año, se aprobó otro aumento tarifario del 29%; en abril de 1992 se incluyó la aplicación del IVA (18%) a las tarifas; y, finalmente, poco antes de la transferencia de la empresa se dispuso un incremento adicional del 8%. El incremento nominal de la tarifa en ese breve período, sin considerar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), fue del 74%, mientras el índice de precios al consumidor aumentó en un 63,5% y el índice de precios al por mayor un 8,4% en el mismo lapso.

propias modalidades adoptadas y por todas las potencialidades que ofrecía, debería haber resultado muy atractivo para un número importante de empresas-consorcios privados. Sin embargo, quedó de manifiesto que la inexistencia de futura competencia “en el mercado” se trasladó, también, en buena medida, a la competencia “por el mercado”.

En segundo lugar, considerando la proximidad de las ofertas correspondientes a quienes ocuparon los dos primeros puestos en la licitación, en relación con la efectuada por el tercer oferente, es posible afirmar que la coordinación y el *lobbying* empresarial en torno a las mismas jugó un papel por demás destacado. Más aún, dichas ofertas tuvieron carácter oportunista<sup>9</sup> en la medida en que fueron estructuradas a partir de propuestas de precios “predatorios”, que luego serían renegociadas en sucesivas ocasiones con el poder concedente, tal como quedó demostrado pocos meses después de la adjudicación de la empresa OSN. Este comportamiento empresarial se vio favorecido por la inexistencia de aportes obligatorios de capital propio (por ejemplo, mediante la compra de acciones) e, incluso, de pago de canon alguno por el uso económico de activos públicos<sup>10</sup>.

En el contexto de esta breve introducción, resulta imprescindible mencionar que el contexto operativo en el que se desenvuelven las empresas privatizadas, se encuentra atravesando profundas modificaciones a partir de la sanción de la Ley de Emergencia N° 25.561 en enero 2002. Mediante dicha norma, el gobierno dispuso la “desdolarización” y “desindexación” de las tarifas de los servicios públicos privatizados y, a la vez, la renegociación del conjunto de los contratos que las mismas mantenían con el Poder Concedente. En principio, ello emerge como un intento de las nuevas autoridades gubernamentales por replantear la relación Estado-empresas privatizadas y, también, por modificar una estructura de precios y rentabilidades relativas que a lo largo de los años noventa, favoreció holgadamente a dichas empresas respecto a los restantes sectores y agentes de la economía local.

A partir de estas consideraciones introductorias sobre las características sobresalientes de la concesión, en las dos próximas secciones se describen y analizan, sintéticamente, las dimensiones económico-financiera y político-institucional de esta cuestionada –desde muy distintos planos y perspectivas teóricas– privatización del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Por último, a partir de las dimensiones analíticas abordadas, se esbozan algunas reflexiones finales que deberán ser consideradas de manera articulada con el resto del estudio de caso referido a la concesión de AASA.

---

<sup>9</sup> Ver, entre otros, Abdala y Spiller (1999); Ferro (2000); Lentini (2000).

<sup>10</sup> Al decir de Gaggero et. al. (1992): “la decisión de que el canon (de la licitación) fuese cero no tiene justificativo económico, ya que cualquier tarifa que sea rentable para llevar adelante las nuevas inversiones implica, a la vez, una rentabilidad por los activos preexistentes (que debería ser apropiada por el concedente)”.

## **II. Aspectos Económico-Financieros**

### ***II.a. Mecanismos de financiamiento***

Al decir de Emilio Lentini, Gerente de Economía del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) “Lo relevante es que la concesión se financia esencialmente sobre la base de las instituciones financieras participantes en este *project finance* y no por capital propio” (Lentini, 2002). Tal rasgo es, sin duda, uno de los más relevantes de la gestión empresarial de AASA, desde que se hizo cargo de la concesión de los servicios de aguas y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. La sistemática reticencia a asignar recursos propios y, en paralelo, la marcada propensión a recurrir a fuentes financieras internacionales, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Financiera Internacional –brazo financiero del Banco Mundial que, por otro lado, participa en la consorcio liderado por la Suez–, el ING Baring, y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), a tasas de interés muy por debajo de las vigentes en el mercado doméstico, emerge como uno de los rasgos distintivos de la gestión.

Con respecto al financiamiento de la actividad y considerando la inexistencia de subsidios directos por parte del Estado<sup>11</sup>, la empresa se comprometió en su propuesta original a que el coeficiente de endeudamiento respecto al patrimonio neto no superara el 0,8. Sin embargo, como derivación de su creciente recurrencia a las fuentes internacionales de crédito, tal nivel máximo de endeudamiento se ha visto superado con creces y, con la excepción de los dos últimos años, ha mostrado un crecimiento sostenido e ininterrumpido (ver Tabla N° 2). Es decir, que si bien la empresa no tenía obligación de aportar capital propio, existía un límite al endeudamiento -establecido en la oferta original- que la misma no respetó y que la autoridad regulatoria no controló.

**Tabla N° 2. Aguas Argentinas S.A. Evolución del Índice de Endeudamiento y del Costo Financiero Promedio (%), 1994-2001**

<b>Año</b>	<b>Indice</b>	<b>Costo Financiero Promedio (%)</b>
1994	1,81	7,1
1995	2,09	9,7
1996	2,22	6,8
1997	2,32	6,4
1998	2,57	7,2
1999	2,65	8,3
2000	2,49	9,2
2001	2,07	9,2

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de AASA.

<sup>11</sup> Salvo el que se desprende de la pesificación –enero 2002– de su deuda en dólares –marginal en términos agregados– con la banca doméstica. Ello representó, atento al proceso de maxidevaluación de la moneda local, una transferencia de recursos del orden de los 100 millones de pesos.

La sistemática demanda de recursos en el mercado internacional de capitales, en detrimento del aporte de recursos propios y de la reinversión de utilidades, convierte al financiamiento externo en la segunda fuente de recursos (después de la proveniente de sus ingresos operativos) del plan de inversiones desarrollado hasta el presente. Al respecto, el último balance anual de la empresa resulta suficientemente ilustrativo (Tabla N° 3, en el que se incluyen los montos de deudas en dólares con el sistema financiero local que fueran pesificados por el gobierno en enero de 2002). El monto de la deuda, mayoritariamente con el exterior y de carácter no corriente, asciende a casi 700 millones de dólares, que atento al proceso de maxidevaluación (250%) sería equivalente a más de cuatro años de facturación bruta.

**Tabla N° 3. Deuda Financiera de Aguas Argentinas S.A. al 31 de diciembre de 2001**  
(En miles de pesos y dólares)

	Pesos	Dólares	Valor Pesificado
<i>Deuda Corriente</i>			
Bancos locales	51.582	42.557	9.025
Corporación Financiera Internacional	50.092	50.092	
Bancos del exterior	40.635	40.635	
Banco Interamericano de Desarrollo	11.018	11.018	
Banco Europeo de Inversiones	9.197	9.197	
ING Baring	5.976	5.976	
Accionista	2.136	2.136	
Deuda por seguro de tasa de interés	1.718	1.718	
Programa de inversión voluntaria	823	0	823
Subtotal Deuda Corriente	173.177	163.329	9.848
<i>Deuda no Corriente</i>			
Banco Interamericano de Desarrollo	286.177	286.177	
ING Baring	102.600	102.600	
Corporación Financiera Internacional	74.517	74.517	
Banco Europeo de Inversiones	69.654	69.654	
Subtotal Deuda no Corriente	532.948	532.948	
<b>Total Deuda Financiera</b>	<b>706.125</b>	<b>696.277</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, Informe Final, Fase II, Sector Agua y Saneamiento.



Más allá de los resultados del actual proceso de renegociación del contrato (en especial, en lo referido al tema tarifario y de los compromisos de inversión e, incluso, de calidad del servicio y de cumplimiento de las metas previstas para los próximos años), es indudable que la empresa concesionaria deberá renegociar buena parte de su deuda externa (ya fue declarada en situación de *default*) en procura de obtener alguna “quita” sobre el capital adeudado y, a la vez, deberá renegociar sus compromisos relativos al pago de los servicios de la misma. En este último plano, resulta particularmente ilustrativa la información proporcionada por la Tabla N° 4, en el que se detallan los montos adeudados a cada uno de sus principales acreedores, las correspondientes tasas de interés acordadas y los consiguientes flujos de fondos que demandaría el pago de los servicios de dicha deuda.

**Tabla N° 4. Perfil del Endeudamiento de Aguas Argentinas S.A. a diciembre de 2001, y Pagos Comprometidos**  
(Miles de dólares – US\$)

Origen	Moneda	Tasa Interés	Valor nominal	2002	2003	2004	2005	2006
1° Préstamo BID	US\$	6,49	77	-11	-11	-10	-10	-9
Tramo "A" – 1	US\$	8,98	40	-4	-4	-6	-8	-8
Tramo "A"- 2	US\$	7,82	35	-2	-2	-5	7	-7
Tramo "B"	US\$	9,85	140	-14	-14	-23	-31	-30
1° CFI – Prést. "A"	US\$	7,45	9	-4	-3	-3		
1° CFI – Prést. "B"	US\$	6,65	18	-19				
1° CFI – Prést. "C"	US\$	9,68	13	-1	-1	-4	-6	-6
2° CFI – Prést. "A"	US\$	8,62	25	-6	-6	-5	-5	-5
2° CFI – Prést. "B"	US\$	7,59	58	-28	-26	-12		
BEI	Canasta	4,02	77	-10	-18	-18	-18	-17
ING Baring	US\$	7,53	108	-14	-24	-39	-57	
Corto plazo	US\$	7,41	93	-102				
<b>Total Deuda y Flujos Servicios</b>			<b>692</b>	<b>-215</b>	<b>-109</b>	<b>-125</b>	<b>-14</b>	<b>-82</b>

Fuente: Lentini (2002).

Sin duda, bajo las condiciones impuestas por la Ley N° 25.561 (“desdolarización” y “desindexación” de las tarifas; sumado al cuasi congelamiento de las mismas) el endeudamiento externo de la empresa resulta “impagable”. De allí que, la primer respuesta de la empresa al inicio del proceso de renegociación fuera la exigencia (en los términos en que fuera planteada originalmente) de un seguro de cambio por el que el Banco Central de la República Argentina debería entregar un dólar = un peso a la empresa, para hacer frente a tal endeudamiento (AASA, 2002).

Ante la negativa oficial a acceder a tales requerimientos, el actual proceso de renegociación del contrato, tiende a centrarse en aspectos que, sólo indirectamente, le permitiría paliar a la concesionaria su crítica situación financiera que, como tal, prevé resolverla una vez concluida la renegociación en curso con el gobierno nacional.

### ***II.b. Sistema tarifario***

En materia tarifaria, al cabo de los casi diez años de inicio de la concesión, su evolución y la propia configuración de las mismas, han sufrido variaciones de diversa índole, con un claro sesgo creciente en términos reales.

En primer lugar, y antes de analizar tales alteraciones, cabe referirse a la estructura inicial de la tarifa del servicio. Al respecto, asume un papel decisivo el llamado factor “K” (la concesión fue otorgada a quién ofreció un mayor descuento en el mismo respecto al vigente al momento de la transferencia de OSN) que, en buena medida, emerge como un vector que, al ser ponderando por los restantes componentes de la tarifa (“Z”, coeficiente zonal; “TG”, tarifa general por cada servicio prestado –agua y cloacas–; “SC”, superficie cubierta edificada; “E”, factor de calidad de la edificación sumado a un décimo de “ST”, superficie total del terreno) determina la llamada Tarifa Básica Bimestral (que, a la vez, tiene un piso predeterminado, según tipo de usuario; la llamada TBB mínima). En suma:

$$TBB = K * Z * TG * (SC * E + ST / 10); \text{ TBB mínima}$$

A esta última se le adiciona, en primer lugar, el 2,67% de la facturación de la empresa concesionaria destinado a financiar al órgano regulador y, por otro lado, la correspondiente alícuota del IVA (originalmente 18% y a partir de abril de 1995, del 21%).

Por otro lado, en términos de la tarifa final pagada por los usuarios del servicio, esa TBB ha estado sujeta a la adición de determinados cargos fijos destinados, mayoritariamente, al financiamiento de la expansión del mismo. Así, en los inicios de la concesión, se estableció el Cargo de Infraestructura (CI) (uno en concepto de red y otro de conexión) que debían pagar únicamente los nuevos usuarios del servicio. Con posterioridad, ante la imposibilidad de hacer frente a dicho cargo por parte de quienes no contaban con acceso al servicio (los sectores de menores ingresos), y a partir de una renegociación contractual opaca por demás, se lo reemplazó por el SU (servicio universal) y el MA (medio ambiente), cargos fijos que pagan todos los usuarios como mecanismo de financiamiento de la expansión del servicio.

Se trata, en última instancia, de un sistema de tipo catastral o de “cuota fija” definido en función del consumo presunto por superficie, aplicable a aquellos usuarios que no cuentan con medición real del consumo (aproximadamente, el 85% del total). Por su parte, para aquellos usuarios sujetos a la micromedición se aplica un sistema mixto de facturación compuesto por un cargo fijo –equivalente al 50% de la “cuota fija”– y un cargo variable que se determina en función de los metros cúbicos realmente consumidos, contando con un cierto nivel de consumo “libre” (originalmente, 30 m<sup>3</sup> por bimestre por usuario residencial; nivel que se redujo a 10 m<sup>3</sup> a partir de julio de 2002, en virtud de la última revisión tarifaria realizada en enero de 2001). Ambos sistemas de facturación

incluyen esquemas de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación (involucrando antigüedad, calidad y zona geográfica de la construcción) orientados a favorecer, en teoría, la universalización del servicio.

Siempre en el marco de las tarifas aplicadas por la concesionaria, cabe hacer mención a ciertas distinciones según tipo de usuarios. Al respecto, el marco regulatorio sectorial categorizó cinco clases (ver Tabla N° 5).

**Tabla N° 5. Tipos de Usuarios Definidos en el Cuadro Tarifario de la Concesión**

Categorías	Clases
Residencial	R I (una o más conexiones atendiendo una unidad de vivienda).  R II (una o más conexiones atendiendo más de una unidad de vivienda).
No Residencial	NR I (una o más conexiones atendiendo una única unidad NR).  NR II (una o más conexiones atendiendo más de una única unidad NR).
Baldío	

Fuente: Marco Regulatorio Sectorial

En ese marco, por ejemplo, la TBB mínima fue establecida para cada uno de los servicios involucrados, bajo los siguientes criterios:

4\$ x “K” para la categoría RI; 1\$ x “K” para la categoría RII; 8\$ x “K” para la categoría NRI; y 2\$ x “K” para la categoría NR II.

Asimismo, la Tarifa General (TG) es en el caso de los no residenciales el doble por m<sup>2</sup> de superficie, para cada uno de los servicios (agua y cloacas) respecto a la de los residenciales; al tiempo que, naturalmente, la SC es igual a cero para los terrenos baldíos.

Con el objetivo de sintetizar al máximo las modificaciones en las tarifas (y la conformación de las mismas) al cabo de los casi diez años de concesión cabe resaltar que, a partir de diversas –y, en general, muy poco transparentes– renegociaciones contractuales, los dos grandes componentes de la tarifa (el “K” y los distintos cargos fijos) han sufrido variaciones que, en principio, contravienen lo dispuesto en la normativa original, en tanto la misma disponía que durante los dos primeros quinquenios sólo podrían registrarse reducciones en las tarifas del servicio. Al respecto, la Tabla N° 6 sintetiza la evolución de ambos tipos de componentes esenciales

**Tabla N° 6. Evolución de los Componentes de la Tarifa de AASA 1993-2002**  
(pesos/dólares y valores absolutos)

Fecha	K	CI* Agua	CI* Cloacas	SUMA**	CIS***	CMC****	CIA*****	CL*****
Mayo '93	0,7310	325	460					30m3
Junio '94	0,8300	450	670					
Nov. '97		Eliminado		2,01	4,00			
Mayo '98	0,8741			2,12	4,21			
Dic. '98				3,16				
Enero '01	0,9169			3,32	4,42	0,43	0,25	20m3
Enero '02	0,9572			3,46	4,61	0,45	0,26	
Julio '02								10m3

\* Cargo de infraestructura

\*\* Servicio universal y medio ambiente, por servicio y por bimestre

\*\*\* Cargo de incorporación al servicio

\*\*\*\* Cargo por mantenimiento de las conexiones

\*\*\*\*\* Cargo por ingreso adicional, por servicio y por bimestre

\*\*\*\*\* Consumos libres residenciales, por servicio y por bimestre

Fuente: Elaboración propia en base a información del ETOSS.

Si bien, como se desprende del cuadro, el coeficiente “K” aún se ubica ligeramente por debajo del vigente con anterioridad a la concesión, los restantes componentes (cargos fijos) de las tarifas del servicio se han visto alterados sustancialmente, de forma tal que han pasado a constituirse en el principal factor explicativo del significativo incremento real de las mismas.

En tal sentido, en la Tabla N° 7 y en la Figura N° 1 se ven reflejadas las estimaciones realizadas recientemente por la Comisión de Renegociación de los Contratos en el primer caso, y por la Gerencia de Economía del ETOSS, en el segundo.

**Tabla N° 7. Evolución de la Facturación de AASA.**

(Indices base mayo 93 = 100)

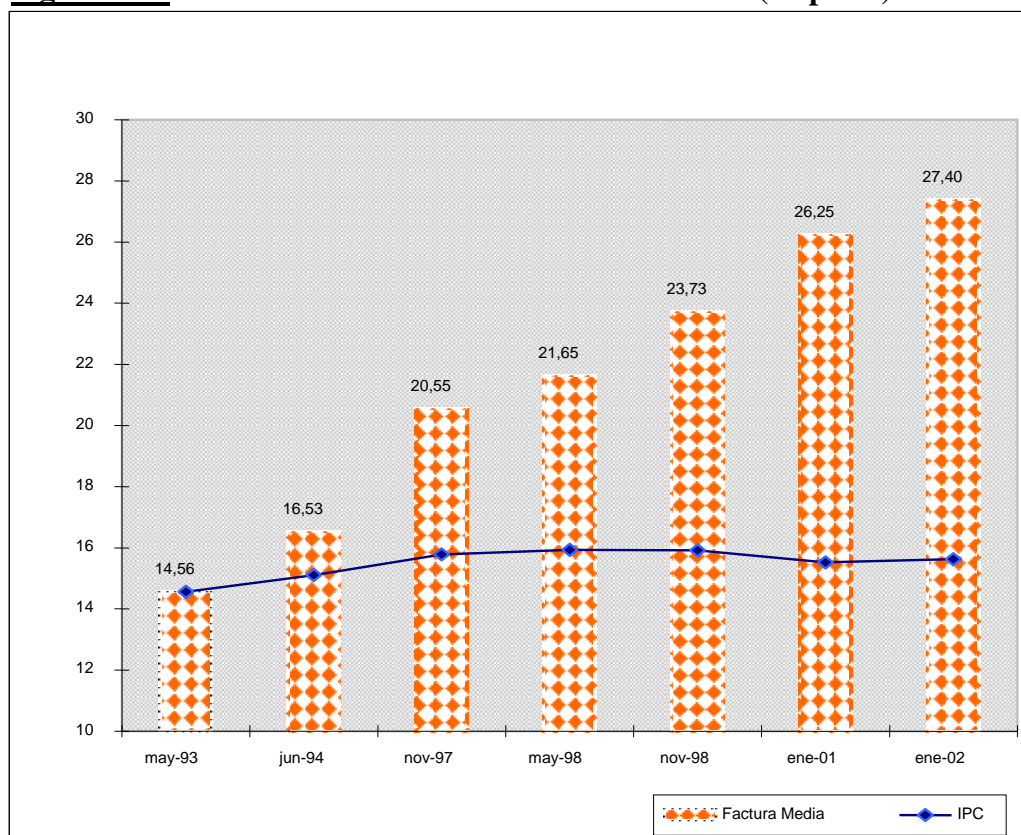
Fecha	Factura residencial Promedio	Incremento según ETOSS	Incremento según Comisión
Mayo 1993	100,00	100,00	100,00
Enero 2001	155,12	147,58	158,07
Enero 2002	161,94	154,07	165,02

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, Informe Final, Fase II, Sector Agua y Saneamiento.

Más allá de las diferencias puestas de manifiesto en el estudio realizado por la Comisión de Renegociación de los Contratos, es evidente que la incidencia de las recurrentes modificaciones en los cargos tendientes a garantizar la expansión del servicio han devenido en incrementos sustantivos en el costo de los servicios de aguas y saneamiento para sus usuarios.

Asimismo, un detallado estudio realizado por la Gerencia de Economía del ETOSS, permite constatar que la tarifa media residencial del servicio se incrementó, entre mayo de 1993 y enero de 2002 en un 88.2%, al tiempo que en idéntico período, el Índice de Precios al Consumidor sólo lo hizo el 7,3% (ver Figura N° 1), y el de Precios Mayoristas aumentó el 8,9%. En este caso cabe incorporar una breve digresión que remite, en última instancia, al impacto negativo que ha tenido la evolución tarifaria (en la medida en que la correspondiente al servicio residencial no difiere mayormente de la que han debido abonar los usuarios no residenciales) sobre la competitividad general de la economía, muy particularmente sobre aquellos sectores productores de bienes que, aun contando con micromedición, se han visto afectados por la proliferación de cargos fijos que se le adicionan a las recurrentes revisiones tarifarias enmarcada en opacas renegociaciones contractuales.

**Figura N° 1. Evolución de la factura media residencial (en pesos).**



Fuente: Elaboración propia en base a Lentini (2002).

Dado el proceso de renegociación de las tarifas (en su última propuesta, la concesionaria demandó, entre otras cuestiones, un aumento tarifario del 15%), muy difícilmente puedan realizarse estimaciones o proyecciones sobre la posible evolución futura de las mismas (fenómeno que involucra, incluso, a la propia continuidad del contrato de concesión, atento a la crítica situación económico-financiera de AASA).

Por último, cabe una muy breve digresión en torno a la posible discriminación de precios asociada a la condición monopólica de la empresa. En principio, las propias condiciones del marco regulatorio tarifario impiden el despliegue de tales prácticas. Sin embargo, aun sin tratarse de precios discriminatorios, tanto el Ente Regulador como otras instancias de control (como, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de la Nación), han detectado el ejercicio de prácticas anticompetitivas (clasificación y facturación indebidas, medidores que sobrestiman los consumos, intimaciones de pago injustificadas, etc.) que han derivado en la aplicación de multas (en el caso del ETOSS) o de medidas cautelares rectificatorias (en el segundo).

Cabe acotar que, si bien no se trata en el estricto sentido económico- de la fijación de precios discriminatorios asociados a prácticas monopólicas, a partir de la última revisión de las tarifas (donde el Poder Concedente accedió a la casi totalidad de los requerimientos empresarios –incrementos en el factor “K”, nuevos cargos fijos,

indexación de las tarifas por índices de precios de los EE.UU, etc.—), se incorporó la llamada Tarifa Social, para la cual la empresa concesionaria decidió asignar, a partir de enero de 2001, la suma de cuatro millones de pesos anuales través de reducciones tarifarias para los sectores de menores ingresos. Sin embargo, durante dicho año, su instrumentación ha sido prácticamente marginal o casi nula e, incluso, como se desprende del Informe de la Comisión de Renegociación de los Contratos, la empresa concesionaria no ha respondido a la solicitud de información específica al respecto.

En correspondencia con las profundas modificaciones en los propios criterios regulatorios de la concesión, la operatoria de la empresa denota cambios no menos significativos en la evolución de sus costos y, en particular, en la configuración de los mismos. Al respecto, un primer e insoslayable señalamiento es que durante el primer ejercicio operativo (en realidad, ocho meses de gestión), los costos totales superaban en un 3,8% a los correspondientes ingresos (Tabla N° 8). Ello dio lugar a una primera revisión extraordinaria de las tarifas (no contemplada en el propio marco regulatorio, en cuanto a la argumentación empresaria) que derivó en un incremento en el coeficiente “K” del 13,8%. De allí en más, a favor de las recurrentes renegociaciones contractuales (en especial, en materia tarifaria) tal situación no se volvió a repetir e, incluso, en el último ejercicio anual, los costos totales representan poco más de las dos terceras partes de los ingresos de la empresa.

De todas maneras, tan o más importante que ese fenómeno es el que se deriva de las profundas mutaciones operadas en la conformación de tales costos. Así, por ejemplo, los de explotación que, en 1993, representaban casi las tres cuartas partes de los ingresos, en el último año no llegan a alcanzar al 40% de la facturación. En contraposición, y en el marco de esa profunda retracción en la incidencia global de los costos respecto a los ingresos de la concesionaria, los gastos de administración incrementaron su gravitación agregada en casi cuatro puntos porcentuales.

**Tabla N° 8. Evolución de los Costos como Porcentajes de los Ingresos por Servicios, 1993-2001 (Porcentajes)**

Ejercicio cerrado el 31 de diciembre		
	1993	2001
Explotación	72,6	38,0
Comercialización	20,9	15,4
Administración	10,3	14,4
<b>Total</b>	<b>103,8</b>	<b>67,8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

Una visión más desagregada de tal estructura de costos permite apreciar, con mayor precisión, parte sustantiva de tales cambios. En efecto, la incidencia del rubro de gastos en personal en los ingresos totales se contrajo (por un lado, a favor de la expulsión de mano de obra y, por otro, la retracción relativa de los salarios) en 13 puntos porcentuales, al tiempo que la depreciación de bienes de uso incrementó su participación en casi 14 puntos porcentuales, a favor de la amortización de buena parte de la infraestructura transferida por OSN (Tabla N° 9). También adquiere significación, atento al contexto en el que se inscribe (el de la reducción de la relación gastos/ingresos), la casi duplicación de la gravitación de la “retribución a los operadores” que, en realidad, responde a los pagos realizados a la propia concesionaria en concepto de “gerenciamiento”.

**Tabla N° 9. Evolución de los Principales Gastos como Porcentaje de los Ingresos Totales de Aguas Argentinas S.A., 1994-2001 (porcentajes)**

	1994	2001
Remuneraciones y cargas sociales	32,2	19,2
Reparación y mantenimiento bienes de uso	13,0	5,0
Suministros de materiales	4,9	3,8
Energía y combustibles	8,4	3,8
Depreciación bienes de uso	1,3	15,2
Retribución a los operadores	1,8	3,7
Otros	29,5	21,7
<b>Total</b>	<b>91,1</b>	<b>72,4</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

Una visión complementaria de las precedentes, que permite precisar algunos de los principales factores que explican esas alteraciones tan significativas en la estructura de los costos empresarios, surge del análisis de la información presentada en la Tabla N° 10, donde sólo se considera la conformación de los gastos empresarios al margen de su gravitación en los respectivos ingresos y con una apertura que facilita la interpretación de parte importante de tales alteraciones.



**Tabla N° 10. Estructura de los Gastos de Aguas Argentinas S.A., 1994-2001**  
(Porcentajes)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2001
Gastos explotación	66,9	49,4	48,8	43,0	43,8	42,9	48,0	47,9
Gastos comercialización	15,9	26,6	23,4	26,7	20,1	21,2	21,6	19,4
Gastos administración	8,9	16,9	18,5	16,8	18,0	18,0	19,2	18,1
Otros egresos, netos	8,7	7,0	7,8	9,9	12,9	11,0	2,6	5,8
Resultados financieros, netos	-0,3	0,1	1,6	3,6	5,1	6,9	8,5	8,8
<b>Total Gastos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

De la lectura de la información proporcionada por el cuadro de referencia surgen, al menos, tres fenómenos por demás significativos. El primero de ellos, ya constatado más arriba, es el de la profunda reducción de los costos de explotación que, al cabo de apenas ocho años, vieron reducir su incidencia agregada en casi 20 puntos porcentuales. El segundo, particularmente relevante atento a las características del servicio de aguas y saneamiento, es el pronunciado incremento de los gastos de administración (representan, en 2001 más del doble de los registros correspondientes a 1994). El tercero y, sin duda, el de mayor trascendencia en términos de la actual situación económico-financiera de la empresa y de las políticas desarrolladas por la misma, en cuanto a la prolífica recurrencia al financiamiento externo (minimizando el aporte de recursos propios), es el que se vincula con la gravitante participación de los costos financieros que siendo negativos, en el primer ejercicio anual completo de la concesión, pasan a representar casi el 9% del total de los gastos de la empresa en 2001, a pesar de haber accedido a líneas de crédito preferencial a tasas de interés relativamente bajas (muy por debajo de las vigentes en el mercado interno).

Esto último remite a la consideración, por parte de la empresa, de la concesión del servicio como un *project finance*, por un lado, y encuentra expresión en los elevados márgenes de rentabilidad obtenidos por la misma desde el inicio de su gestión, por otro (Tabla N° 11).

**Tabla N° 11. Evolución de los Márgenes de Rentabilidad sobre Ventas y sobre Patrimonio Neto de Aguas Argentinas S.A., 1994-2001**

(Millones de pesos/dólares y porcentajes)

Año	Pat. Neto	Ventas	Utilidades	Util./Ventas	Util./Pat. Neto
1994	125,8	291,0	25,2	8,7	20,0
1995	185,4	178,2	26,7	15,0	14,4
1996	229,7	377,2	58,3	15,4	25,4
1997	273,4	420,0	57,7	13,7	21,1
1998	292,0	436,7	36,5	8,4	12,5
1999	334,1	511,0	62,1	12,2	18,6
2000	398,2	514,2	85,1	16,5	21,4
2001	445,0	566,0	85,1	15,0	19,1
Acumulado	2.283,6	2.728,3	351,6	12,9	15,4

Fuente: Elaboración propia en base a información de Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

La información proporcionada por el cuadro de referencia es suficientemente contundente con respecto a, por lo menos, dos grandes fenómenos. En primer lugar, que las tasas de rentabilidad (sobre ventas y sobre patrimonio neto) se ubican muy por encima de las correspondientes a las principales empresas privadas que operan en el sector en los principales países del mundo. En efecto, mientras los parámetros sectoriales para una rentabilidad sobre patrimonio neto “razonable” se encuentran entre el 6,5% y el 12,5% en los Estados Unidos, y entre el 6% y 7% en Gran Bretaña (ver Phillips, 1993), en la Argentina tales tasas se ven holgadamente superadas con el aditamento de contar, en la práctica, con un nulo riesgo empresario<sup>12</sup>. En segundo lugar, que si bien el costo financiero medio fue de aproximadamente el 6%, la rentabilidad promedio sobre patrimonio neto se ubica por encima del 15%. Ello no hace más que poner en evidencia un acentuado apalancamiento empresario a partir del uso de capital de terceros.

Por último, y al igual que en lo referido a la prospectiva en materia de tarifas, la actual incertidumbre respecto a la renegociación en curso en materia tarifaria y de algunos otros aspectos críticos de la concesión, tornan inviable todo tipo de consideración al respecto.

<sup>12</sup> Ver sección III.C.

## **II. c. Inversiones**

Las limitaciones e insuficiencias en materia de información básica sobre la concesión del servicio de aguas y saneamiento ya han sido señaladas como una de las dificultades, muchas veces infranqueables, que debe enfrentar todo intento analítico. Es más, diversas fuentes, en distintas oportunidades, suelen divulgar datos esenciales de la concesión que, en general, presentan marcadas diferencias (aun tratándose de una misma fuente de información). En ese marco se ha optado por circunscribir el análisis de los indicadores más significativos a aquellos que emanan de los propios balances de la empresa concesionaria.

Al respecto, la Tabla N° 12 permite comprobar que la formación de capital derivada de la operatoria de la empresa asciende a poco más de 1.150 millones de pesos/dólares que, mayoritariamente (casi un 60%), se destinaron a obras de infraestructura vinculadas con la expansión de los servicios. Por su parte, el 18% de ese total fue asignado a la rehabilitación y renovación de la infraestructura con pronunciados grados de obsolescencia para el período 1993-1999.

**Tabla N° 12. Composición de las Inversiones Realizadas por Aguas Argentinas S.A., 1993-1999** (miles de pesos/dólares)

Área de inversión	Infraestructura		Otras inversiones	Total
	Expansión	Renovación		
Plantas potabilizadoras	33.955	45.424	-	79.379
Plantas de bombeo de agua	12.188	4.596	-	16.784
Plantas depuradoras	94.076	4.296	-	98.372
Plantas de bombeo de efluentes cloacales	9.503	12.728	-	22.231
Redes de agua	417.276	88.135	-	505.411
Redes de cloaca	110.874	56.251	-	167.125
Maquinarias, instalaciones, equipos y sistemas	-	-	158.516	158.516
Canon concesión partido de Quilmes	-	-	-	121.960
<b>Total</b>	<b>677.872</b>	<b>211.430</b>	<b>158.516</b>	<b>1.169.778</b>

Fuente: Aguas Argentinas S.A.

Si bien el tema del financiamiento de las inversiones ya ha sido abordado, enfatizando en la creciente recurrencia empresaria al endeudamiento (en particular, externo) en detrimento del aporte de capital propio, los datos de balance de la empresa concesionaria permiten aportar nuevos elementos de juicio al respecto.

Al respecto, antes de analizar la evolución temporal de las adquisiciones de bienes de uso, cabe incorporar una breve digresión sobre la evolución patrimonial de la empresa. Así, de comparar la información de los balances cerrados al 31 de diciembre de 1994 y de 2001, se constata que el activo total de AASA se incrementó en 1.160,0 miles de pesos/dólares (de los cuales 1.145,7 corresponden a activos no corrientes). Dicho incremento fue financiado en un 69,8% con capital de terceros, en tanto el pasivo total aumentó en pesos/dólares 810 mil, al tiempo que el capital propio lo hizo en torno a 350 mil pesos/dólares. En ese marco, cabe resaltar que el rubro 'Bienes de Uso' representa, al 31 de diciembre de 2001, el 87,7% del activo total.

**Tabla N° 13. Evolución del Rubro Bienes de Uso de Aguas Argentinas S.A., 1993-2001** (miles de pesos/dólares)

Concepto / Año	Monto
Altas Bienes de uso	
1993	22.916
1994	112.282
1995	249.719
1996	241.204
1997	252.671
1998	156.739
1999	199.779
2000	188.511
2001	134.228
Total Altas	1.558.049
Bajas, Ajustes y Depreciaciones	359.928
<b>Total Bienes de Uso</b>	<b>1.198.121</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

Como se señaló, estas inversiones fueron financiadas, mayoritariamente, por la generación de recursos provenientes de la facturación, la reinversión de utilidades y, una parte sustantiva, a partir de préstamos obtenidos a largo plazo, en especial en el exterior a tasas de interés muy por debajo de las vigentes en el mercado interno. En cuanto a la dinámica de las inversiones en bienes de uso, que durante el trienio 1995-97, la formación de capital ascendió a alrededor de 750 mil pesos/dólares, casi la mitad del total acumulado del período. Por otro lado, también corresponde resaltar que a partir de 1999 se asiste a una persistente y sostenida caída de las inversiones a punto tal que los niveles registrados en 2001 representan poco más de las dos terceras partes de los registros de dos años atrás y poco más de la mitad de la incorporación de bienes de uso del año 1997.

#### ***II.d. Impactos socio-económicos***

Otra interesante perspectiva de análisis surge de la consideración del impacto de la gestión de la empresa sobre el mercado de trabajo. Al igual que en la mayor parte de las privatizaciones realizadas en la Argentina durante los años noventa, en la concesión del servicio de aguas y saneamiento cabe reconocer dos grandes fases en cuanto a sus efectos sobre el empleo directo. La primera de ellas, considerada por muchos analistas como la “tarea sucia” que llevó a cabo el Estado antes de la transferencia de sus empresas, consistió en la expulsión de una masa significativa de ocupados. Con ello se procuraba “sanear” –desde la perspectiva ocupacional– a las mismas a partir del despliegue de diversos mecanismos (jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios, despidos directos, etc.). La segunda etapa, ya bajo gestión privada, se caracteriza por un proceso de redimensionamiento laboral de menor intensidad relativa, donde la precarización (asalariados que revierten en contratos de locación de servicios) y la terciarización de actividades pasan a sustentar la decreciente ocupación de la empresa.

**Tabla N° 14. Aguas Argentinas S.A. Indicadores de Productividad de la Mano de Obra, 1993-2001** (valores absolutos y pesos/dólares)

Año	Agua distribuida (miles m <sup>3</sup> )	Empleados	Productividad miles m <sup>3</sup> / Empleado	Facturación anual (millones pesos /US\$)	Productividad (miles \$/ US\$ /emp.)
1994	1.304.407	5.118	254,87	291,0	56,86
1995	1.358.757	4.069	333,93	178,2	43,79
1996	1.383.758	4.204	329,15	377,2	89,72
1997	1.433.315	4.363	328,52	420,0	96,26
1998	1.437.934	4.267	336,99	436,7	102,34
1999	1.463.172	3.883	376,81	511,0	131,60
2000	1.392.093	3.787	367,60	514,2	135,78
2001	1.492.797	3.720	401,29	566,0	152,15

**Fuente:** Elaboración propia en base a información del INDEC y de las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

En efecto, en el ámbito la ex-OSN en el trienio 1990-92, la ocupación permaneció relativamente estable en torno a los 8.400 trabajadores; nivel que se contrajo en 1993 (año en el que se transfirió la empresa a AASA) a 6.438 ocupados. Una proporción decisiva de esa expulsión de mano de obra se deriva de los planes de “retiro voluntario” implementados (contando con financiamiento del Banco Mundial) desde el propio inicio del proceso de privatización (en 1992, 1.893 trabajadores de OSN se acogieron a tales programas). De allí en más, tal como puede observarse en la Tabla N° 14, la empresa concesionaria continuó, con menor intensidad y bajo otras formas, con la política de reducción de la dotación de personal (los 6.438 ocupados de fines de 1993 se redujeron a 5.118 a fines de 1994; a poco más de 4.000 en 1995; para luego tender a estabilizarse en torno a los 3.700 asalariados en el último trienio).

Si bien, la expulsión directa de mano de obra no dejó de ser uno de los mecanismos de redimensionamiento laboral, durante la gestión privada se recurrió, en buena parte de los casos, a la reconversión de asalariados -que contaban con todos los beneficios sociales que ello implicaba- a contratados por tiempo limitado, sin contar con tales beneficios y con una marcada precariedad en cuanto a su estabilidad laboral. Asimismo, la terciarización de ciertas actividades devino, naturalmente, en una caída significativa en el nivel de empleo directo de la empresa.

En ese marco, tal como se desprende de la información proporcionada por el Tabla N° 14, se asiste a un notable incremento en la productividad de la mano de obra. Así, de considerar como indicadores “proxy” de productividad a los metros cúbicos de agua incorporados a la red por ocupado o a la facturación media por empleado, los resultados son lo suficientemente significativos. En efecto, en el primer caso, el incremento de la productividad media alcanza, entre 1994 y 2001, al 57,4%, mientras que la facturación media por ocupado se incrementó, en idéntico lapso, el 167,6%.

Si bien, como se señaló, el diseño original de la regulación tarifaria procuraba garantizar un creciente grado de universalización del servicios, a través de subsidios cruzados desde los sectores y regiones de mayores ingresos hacia los de menores recursos, la creciente recurrencia a distintos tipos de cargos fijos tendientes a financiar la expansión del servicio ha derivado, por un lado, en una profunda regresividad distributiva en materia tarifaria y, por otro, como se analizará más adelante, no ha conllevado incrementos significativos en el acceso al servicio (es más, en el caso del servicio de cloacas se asiste a un deterioro en el grado de cobertura, diferencial según sean los estratos de ingreso de la población).

En cuanto al primero de tales temas, la información proporcionada por la Tabla N° 15 resulta por demás ilustrativa. Mientras la tarifa mínima del servicio se incrementó el 177,0%, entre mayo de 1993 y enero de 2002, el valor de la factura promedio lo hizo en un 62% y aquella correspondiente a los usuarios de mayor facturación individual (usuarios no residenciales y residenciales que viven en unidades funcionales de mayor valor unitario –por cantidad de metros cuadrados construidos, por localización geográfica, por antigüedad de la vivienda–) aumentó el 44,0%. En otras palabras, la regresividad de la estructura tarifaria emerge como uno de los rasgos distintivos de la concesión.

**Tabla N° 15. Evolución del Monto Facturado por Segmento de Usuario**  
(En pesos y porcentajes)

Fecha	Tarifa mínima	Factura promedio	Decil Mayor Facturación
Mayo 1993	7,06	21,26	60,10
Enero 2001	18,73	32,99	82,91
Enero 2002	19,55	34,44	86,55
<b>Incremento total (%)</b>	<b>177,0</b>	<b>62,0</b>	<b>44,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, Informe Final, Fase II, Sector Agua y Saneamiento.

La visión resultante de la tabla anterior se ve complementada y enriquecida al considerar la incidencia del costo del servicio para los usuarios del Gran Buenos Aires según deciles de ingreso, en el mes de mayo de 2002 (según información básica proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC]). Bajo esta perspectiva de análisis queda en evidencia la notable inequidad que emana de la actual estructura tarifaria de la concesión, en tanto la fuerte –y creciente– gravitación de los distintos cargos fijos que se han ido incorporando en las distintas renegociaciones, hacen recaer los costos reales del servicio asimétricamente según estratos de ingresos. Así, para el 10% de la población del Gran Buenos Aires, las erogaciones asociadas al pago del servicio representan, apenas, el 1,3% de sus ingresos, mientras que en el polo opuesto, para el decil de menores recursos la tarifa del servicio de aguas y cloacas les sustrae el 9,0% de sus ingresos (cuando para el promedio de los usuarios, tal proporción se contrae a 1,9%). Ver Tabla N° 16.

**Tabla N° 16. Costo del Servicio de Aguas y Cloacas Respecto a Ingreso Familiar**  
(pesos/dólares y porcentajes)

	1 <sup>er</sup> Decil	Promedio	10 <sup>mo</sup> Decil
Costo mensual del servicio	9,78	17,22	43,28
Ingreso familiar	108,58	914,99	3.416,67
Costo del servicio/ingresos	9,00	1,90	1,30

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, Informe Final, Fase II, Sector Agua y Saneamiento.

En otras palabras, agravado por la escasa difusión de la micromedición, la recurrente incorporación a la tarifa de diversos cargos fijos, independizados de cualquier otra consideración respecto al tipo de usuario (léase: zona de residencia, metros cuadrados totales y construidos, antigüedad de la vivienda, etc.), conlleva naturalmente una creciente inequidad distributiva que, en el actual contexto económico-social del país, no hace más que agravar la crítica situación por la que atraviesan los sectores de menores recursos, en particular, los del conurbano bonaerense. Bajo una perspectiva de análisis mucho más abarcadora, tanto en lo espacial como en lo temporal, un estudio realizado en el ámbito del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, ha aportado nuevos e importantes elementos de juicio en torno a la gravitación del gasto en el servicio de aguas y saneamiento según estratos de ingreso. En este caso, la cobertura espacial de análisis es prácticamente la misma en la que AASA presta el servicio (el Área Metropolitana Buenos Aires) y se basa en la información emergente de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares que realiza el INDEC –con ligeros desfases– cada diez años. Antes de comentar los resultados del estudio, cabe incorporar una muy breve digresión. La última encuesta fue realizada entre los años 1996 y 1997 cuando la creciente incidencia de los cargos fijos en la tarifa del servicio de aguas y saneamiento no se hacía notar y, por ende, la regresividad de las mismas no alcanzaba la intensidad que asumiera en los años subsiguientes.

De todas maneras y a pesar de ello, la incidencia del gasto en el servicio de aguas y cloacas tiende a guardar correspondencia inversa con el nivel de los ingresos de las familias, muy particularmente, como era de esperar, si sólo se consideran aquellos hogares que tienen acceso al servicio. Así, mientras en los primeros cinco deciles (la mitad más pobre de la población) tales gastos se ubican en torno al 1,0% de sus ingresos, a partir del sexto decil se manifiesta un claro y nítido sesgo decreciente en correspondencia con los mayores niveles de ingreso.



**Tabla N° 17. Porcentaje del Ingreso Familiar Destinado al Pago del Servicio de Aguas y Saneamiento según Deciles de Ingreso, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), 1996-1997**

Decil IPCF*	Todos los hogares	Sólo hogares que poseen el servicio
1	0,5	1,0
2	0,7	1,1
3	0,7	1,1
4	0,7	1,0
5	0,7	1,0
6	0,6	0,7
7	0,7	0,8
8	0,6	0,7
9	0,6	0,6
10	0,4	0,5
<b>Total</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>

\* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF)

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares, 1996–1997.

De la lectura de la Tabla N° 17 surge, asimismo, otra dimensión analítica no menos importante, que emana en términos estadísticos de las diferencias existentes entre la incidencia del gasto en el servicio de aguas y cloacas por deciles según se trate, o no, de población con acceso a dichos servicios. Al respecto puede constatar que las mayores brechas se verifican en aquellos deciles de ingresos que agrupan a los sectores de menores recursos. Ello remite a la consideración de un tema que hace a la propia esencia de los criterios bajo los que se privatizó OSN: el objetivo de la universalización de los servicios de agua y cloacas.

Si bien no se trata de una problemática que afecte, directamente, las condiciones de distribución progresiva o regresiva del ingreso, los resultados emergentes de la confrontación de la información sobre cobertura de los servicios referida a los años 1996-97, respecto a la anterior Encuesta de Gasto de los Hogares realizada por el INDEC (1985-86), remiten al modo en el cual las decisiones de localización de las inversiones realizadas por la concesionaria tendieron a reproducir y amplificar la desigualdad en lo referido a la cobertura del servicio cloacal.

Al margen de toda consideración de las asimetrías resultantes según deciles de ingreso, mientras la cobertura en materia de agua potable se incrementó cuatro puntos

porcentuales, la correspondiente al servicio de cloacas decreció en tres puntos porcentuales; fenómenos que tienen la particularidad de verificarse –aunque con distinta intensidad– cualquiera sea el quintil de ingresos que se considere (Tabla N° 18) debido a la mayor rentabilidad empresarial relativa asociada a la extensión del servicio de agua respecto del de cloacas.

**Tabla N° 18. Cobertura de las Redes de Agua y Cloacas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), 1985-86 y 1996-97\***

(porcentajes)

Quintil IPCF	Agua corriente					Cloacas				
	Cobertura		Extensión de la cobertura			Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985-86	1996-97	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión s/población no cubierta	1985-86	1996-97	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión s/población no cubierta
	(a)	(b)	(c) = (b)-(a)	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))	(a')	(b')	(c) = (b)-(a)	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))
1	44,8	51,9	15,8	7,1	12,9	30,0	27,0	-10,0	-3,0	-4,3
2	67,0	70,5	5,2	3,5	10,6	54,2	45,5	-16,1	-8,7	-19,0
3	72,6	78,4	8,0	5,8	21,2	61,1	58,1	-4,9	-3,0	-7,7
4	83,7	85,3	1,9	1,6	9,8	73,2	72,5	-1,0	-0,7	-2,6
5	92,7	94,9	2,4	2,2	30,1	88,4	87,4	-1,1	-1,0	-8,6
<b>Total</b>	<b>72,2</b>	<b>76,2</b>	<b>5,5</b>	<b>4,0</b>	<b>14,4</b>	<b>61,4</b>	<b>58,1</b>	<b>-5,4</b>	<b>-3,3</b>	<b>-8,5</b>

\* En hogares agrupados en quintiles de ingreso per cápita familiar (IPCF).

Fuente: FIEL (1999a).

De las múltiples inferencias que podrían extraerse de la Tabla N° 18, cabe resaltar por lo menos dos de ellas. La primera, vinculada a la prestación del servicio de agua potable, es que el quintil más pobre de la sociedad continúa con casi la mitad de la población involucrada sin acceso al servicio e, incluso, con un porcentaje por debajo de la media en cuanto a la expansión del mismo en términos relativos a la población sin cobertura. La segunda, tan o más significativa que la primera, es que la cobertura del servicio de cloacas (decreciente al cabo de un decenio) denota una clara regresividad, en tanto los sectores más afectados se concentran en los dos quintiles de menores recursos de la sociedad.

### ***II.e. Impacto sobre las cuentas externas***

En cuanto al impacto de la concesión sobre las cuentas externas, cabe incorporar unas pocas digresiones. En primer lugar, el tema del endeudamiento externo y el de sus servicios (pasados y futuros), así como el de los ingresos de capitales ya ha sido suficientemente tratado. En materia de importaciones no existe información por parte de la empresa y a nivel oficial se trata de datos de acceso imposible ante “el secreto estadístico”. Por su parte, sin que puedan realizarse cuantificaciones o estimaciones precisas, a juicio de muchos ex proveedores de la empresa estatal, el grado de integración local de las compras de la concesionaria es muy bajo, contraponiéndose al hecho que buena parte de sus compras de equipos se realiza a firmas controladas y/o vinculadas (en total, alrededor de 550 millones de pesos/dólares en el período 1993-2001).

### ***II.f. Impacto sobre las cuentas fiscales***

Por otro lado, en materia fiscal y tal como se desprende de la información proporcionada por la empresa concesionaria a la Comisión de Renegociación del contrato (AASA, 2002c), el monto de impuestos tributado durante su gestión asciende a 974 millones de pesos/dólares en concepto de IVA (donde, en realidad, opera como simple agente recaudador, en tanto dicho impuesto recae sobre el consumidor final), y a 295 millones de pesos/dólares en concepto de impuestos directos (en realidad, se trata, casi en forma excluyente, del impuesto a las ganancias –35%–) que debe tributar la totalidad de las empresas en su relación con las ganancias brutas.

Por su parte, recientemente, el Decreto N° 969/01 impuso un gravamen sobre los créditos y débitos bancarios (el llamado “impuesto al cheque”) que, a juicio de la empresa, le significó una erogación no prevista de 3,3 millones de pesos en dicho año y, de mantenerse dicho tributo, del orden de los 11 millones de pesos anuales a partir de 2002 (igualmente, como se analizará más adelante, estos gravámenes “adicionales” podrían ser transferidos por la empresa a sus usuarios a partir de la aplicación del nuevo esquema regulatorio).

Asimismo, siempre a juicio de la empresa concesionaria, el incremento de la alícuota del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la Provincia de Buenos Aires (Ley Provincial N° 12.727) implicaría un costo adicional del orden de 1,3 millones de pesos en 2001, para ascender a casi tres millones de pesos anuales a partir del 2002.

A partir de la consideración de tales gravámenes, a los que se le suman otras tasas de carácter municipal o correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vinculadas mayoritariamente al “uso del subsuelo”, la empresa considera que las mismas (*sic*) resultarán “de *incumplimiento imposible* tomando en cuenta el estado de la economía de la Concesión” (AASA, 2002b; énfasis propio).

En suma, desde la perspectiva agregada de las finanzas públicas, es indudable que a favor de los márgenes de rentabilidad obtenidos por la empresa durante su gestión se ha verificado un impacto directo positivo derivado, naturalmente, de la tributación del correspondiente impuesto a las ganancias.

Bajo otra perspectiva de análisis, la que se relaciona con los subsidios vinculados a la gestión de la empresa, ya fue señalada la inexistencia de todo tipo de subsidio directo. El único caso en el que se materializó un subsidio indirecto a la empresa fue a partir de la pesificación de las deudas contraídas en dólares con la banca acreedora local que, como

se señaló, atento a la maxidevaluación (del orden del 250%) que derivó del abandono del régimen de convertibilidad, conllevó una transferencia de recursos del orden de los 100 millones de pesos en enero de 2002.

### **III. Encuadre Político-Institucional**

#### ***III. a. Marco legal de la prestación de los servicios de agua y cloacas.***

##### Legislación sobre aguas

La concesión privada de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel urbano en la Argentina formó parte de un amplio y acelerado programa de privatizaciones llevado a cabo por el gobierno del Presidente Menem durante los años noventa, como respuesta a la aguda crisis económica, en general, y de las finanzas públicas, en particular. Dicho programa fue institucionalizado mediante Decretos de Necesidad y Urgencia, de carácter extraordinario, emitidos por el PEN. La concesión se concretó bajo un marco global definido jurídicamente a partir de los siguientes cuerpos normativos:

- La Ley de Reforma del Estado (Ley N° 23.696), mediante la cual se estableció que las empresas públicas podían ser privatizadas mediante Decretos del PEN, dando la posibilidad a los acreedores del Estado y/o a sus empresas de capitalizar sus créditos y autorizando el despido de los empleados estatales.
- La Ley orgánica de OSN (Ley N° 13.577) y sus modificatorias, las Leyes N° 14.160, 18.503, 20.324, 20.686 y 21.066, en lo que sea de aplicación.
- El Marco Regulatorio de la Concesión aprobado por el Decreto del PEN N° 999/92; el Pliego de Bases y Condiciones de la licitación y la oferta presentada por Aguas Argentinas S.A. a tal efecto; y el Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional y la Empresa Aguas Argentinas S.A. aprobado por el Decreto del PEN N° 787/93. Las modificaciones al contrato de concesión instrumentadas mediante los Decretos del PEN N° 149/97, 1167/97, 1087/98 y 1369/99 y las Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) N° 1103/98, 601/99, 602/99 y 1111/99. Y por último, las modificaciones al régimen económico de la concesión asociadas a la Ley N° 25.561, sancionada en el año 2002.

Esto significa que, desde el inicio de la concesión a la fecha, el contrato ha sufrido modificaciones, no existiendo al presente un texto ordenado del nuevo contrato, sino un conjunto de normas que cambian las anteriores. La autoridad de aplicación del contrato es actualmente la Subsecretaría de Recursos Hídricos dependiente de Presidencia de la Nación según el Decreto PEN N° 375/02. La regulación del contrato de concesión y la

fiscalización del efectivo cumplimiento de lo establecido en el mismo quedó a cargo del ETOSS.

La privatización de los servicios de agua y cloacas asume en la Argentina la forma de “concesión de un servicio público”. Es decir, que la propiedad tanto de los recursos naturales como de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio continúa siendo pública aunque el usufructo de su explotación se privatice durante un período determinado de tiempo. Dicho estatus se encuentra establecido en la Constitución Nacional que, en su artículo 124, atribuye el dominio originario de los recursos naturales existentes en el territorio nacional a las provincias y distritos autónomos correspondientes. Dicho artículo establece, también, que los mismos podrán crear regiones para el desarrollo económico y social, y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con el conocimiento del Congreso Nacional. El Código Civil de la Nación dispone, a la vez, que las aguas pueden corresponder al dominio público o privado del Estado. El Código Civil determina, en el artículo 2340, que los mares territoriales e interiores, las bahías, ensenadas, puertos, ancladeros, los ríos y sus cauces, las demás aguas que corren por sus cauces naturales y toda agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, incluyendo las aguas subterráneas, son de dominio público, es decir, pertenecen al Estado en carácter de órgano político de la sociedad. Estos bienes públicos son imprescriptibles, inalienables y de uso gratuito para todos los ciudadanos, según establece el artículo 2341. Los particulares tienen derecho al uso y goce de los bienes públicos del Estado, pero están sujetos a lo dispuesto por el Código Civil y las ordenanzas generales o locales, según el artículo 2506.

En materia medioambiental, la Constitución Nacional, en el artículo 41, establece el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano. El Decreto del PEN N° 999/92, establece como uno de los objetivos del marco regulatorio de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales por parte del concesionario de OSN: “la protección de la salud pública, los recursos hídricos y el medio ambiente” (artículo 3). En el artículo 42 establece que: “los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho en la relación de consumo, a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos de competencia nacional previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.” Asimismo, la Constitución Nacional, en su artículo 43, establece que:

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la

inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Para la privatización del servicio de agua y cloacas prestado por OSN se estableció como objeto de la concesión (Sección I Capítulo 1: De la concesión): la captación y potabilización de agua cruda, el transporte, distribución y comercialización de agua potable, la colección, transporte, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales, incluyéndose también aquellos efluentes industriales que el régimen vigente permita se viertan al sistema cloacal. A tal efecto se incluye el mantenimiento y la expansión, así como la construcción de obras nuevas.

Los objetivos principales de la misma son:

- Recuperar la calidad de los servicios de agua y cloacas en prestación;
- Expandir los servicios de agua y cloacas hasta terminar con el déficit de cobertura;
- Incorporar tecnología en el tratamiento de los líquidos cloacales que permita no contaminar los cursos de agua y el medio ambiente;
- Estipular los derechos de los usuarios de los servicios y mejora de su atención;
- Mejorar la productividad de la empresa prestataria de tal manera que la calidad y la expansión de los servicios se pueda lograr con el mínimo nivel tarifario, inclusive menor al vigente al momento de la concesión.

La totalidad de las metas de inversión, asociadas al logro de los objetivos mencionados, son de carácter obligatorio a lo largo de los 30 años que dura la concesión y se encuentran sujetas a una subdivisión en planes quinquenales. La ejecución de los compromisos, asumidos por parte de la concesionaria, posee como garantía un conjunto de salvaguardas específicas. Entre las que se encuentran: el acceso gratuito a la explotación de los activos fijos; la garantía del cumplimiento del contrato por 150 millones de dólares (actualmente pesificados); un capital mínimo inicial de 120 millones de dólares; el compromiso incondicional de financiamiento otorgado por entidades bancarias de primer orden de 200 millones de dólares; los seguros por responsabilidad civil por 100 millones de dólares y otros seguros corrientes (actualmente pesificados); un sistema de multas por incumplimiento de metas, progresivo por gravedad y reiteración - de 1 millón de dólares (actualmente pesificados) por objetivo incumplido- y la eventual rescisión culpable de la concesión en caso de incumplimiento por parte del concesionario; etc.. Como contrapartida de las obligaciones asumidas por el concesionario, se establecieron derechos que tienden a proporcionar seguridad jurídica a la operatoria empresarial, por un lado, y principios rectores orientados a establecer un límite al poder monopólico de la firma, vinculando la ganancia al riesgo, por el otro. Entre los derechos se destacan: la obligatoriedad de la conexión y del pago del servicio por parte de los usuarios con arreglo a las disposiciones del régimen tarifario (Sección III del Pliego de Bases y Condiciones, Capítulo 7: Normas del servicio, inciso 7.3.3) y el derecho del

concesionario a facturar y cobrar los servicios que preste según corresponda por los valores tarifarios y precios vigentes en cada momento. (Sección III del Pliego de Bases y Condiciones, Capítulo 18: Régimen tarifario y económico, inciso 18.6). Entre los principios rectores se destacan el de razonabilidad tarifaria, asociado a la obtención de niveles normales de ganancias sobre el capital invertido, es decir: equivalentes al logrado por otras empresas que operan en la misma actividad y/o a empresas que operan en actividades de similar riesgo (Ley N° 23.696) y el principio del riesgo empresario en el que está basada la concesión, y por el cual no pueden ser invocadas razones de modificaciones en las condiciones del mercado de bienes o servicios comprometidos en la concesión, ajenas a decisiones expresas del poder público nacional, para introducir cambios en los parámetros de la misma (Sección III del Pliego de Bases y Condiciones, Capítulo 18: Régimen tarifario y económico, inciso 18.11.1.3.). Considerando el alto grado de incertidumbre asociado a la gravedad de la crisis que vive la sociedad argentina, resulta extremadamente difícil predecir tendencias en la legislación sobre la actividad.

#### Legislación asociada a los servicios de agua y cloacas

La concesionaria posee el derecho de cortar los servicios de agua y cloacas en caso de mora en el pago de la factura, a partir de los 60 días o 120 días para los usuarios no residenciales y residenciales respectivamente (cláusula incorporada en el Artículo N° 75 del Reglamento de Usuarios de la empresa concesionaria), quedando a cargo de los mismos los gastos que demande el corte (notificación, corte y reconexión). Asimismo, la empresa se encuentra habilitada a continuar facturando por la disponibilidad de la red por parte del frentista (el 50% de la tarifa básica en el caso de los clientes no medidos y el cargo fijo en el caso de los clientes medidos) con independencia de la prestación del servicio. Esta deuda, y los intereses a los que da lugar, habilita a la empresa a realizar un juicio ejecutivo que grava de modo confiscatorio el valor del inmueble en cuestión.

### ***III. b. Ambiente regulatorio***

#### Regulación medioambiental

Actualmente la regulación ambiental en la Argentina se encuentra a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (PEN). La misma constituye el órgano responsable del diseño y la instrumentación de la política ambiental según el Decreto del PEN N° 375/02. Sus objetivos o funciones son, entre otras:

- Asistir al Ministro de Desarrollo Social en todo lo inherente a la preservación y protección ambiental, a la implementación del desarrollo sustentable, a la utilización racional y conservación de los recursos naturales, renovables y no renovables, tendientes a alcanzar un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional;

- Integrar el Consejo Federal de Medio Ambiente, proporcionando los instrumentos administrativos necesarios para una adecuada gestión del organismo;
- Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, protección y uso sustentable de los recursos naturales, renovables y no renovables;
- Entender en la propuesta y elaboración de los regímenes normativos relativos a la calidad de los recursos ambientales, a la conservación y utilización de los recursos naturales, al desarrollo sustentable, al ordenamiento ambiental del territorio y a la calidad ambiental;
- Entender en el ordenamiento ambiental del territorio y en la planificación de los diferentes aspectos de la gestión ambiental nacional;
- Entender en la elaboración y actualización permanente del diagnóstico de la situación ambiental nacional y de los asentamientos humanos, en coordinación con organismos nacionales, provinciales y municipales;
- Entender en la promoción del desarrollo sustentable de los asentamientos humanos, mediante acciones que garanticen la calidad de vida y la disponibilidad y conservación de los recursos naturales;
- Entender en el establecimiento de métodos tendientes a la evaluación y control de la calidad ambiental en los asentamientos humanos, así como en la formulación y aplicación de indicadores y pautas para verificar el uso sustentable de los recursos naturales;
- Entender en el establecimiento de un sistema de información pública sobre el estado del ambiente y sobre las políticas que se desarrollan;
- Entender en las relaciones con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los temas ambientales y al desarrollo sustentable.

Sin embargo, además de la SAYDS, tiene injerencia directa en la determinación de dicha política otro ámbito de la Administración Pública Nacional, dependiente de Presidencia de la Nación de modo directo: la Subsecretaría de Recursos Hídricos que funciona dentro del ámbito de la Secretaría de Obras Públicas de Presidencia de la Nación a partir de la sanción del mismo Decreto PEN N° 375/02. Dentro de la Secretaría de Obras Públicas se encuentra, entre otros organismos, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios que regula la concesión de Aguas Argentinas S. A.

Los objetivos de la Secretaría de Obras Públicas son:

- Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en todas la materias relacionadas con obras de infraestructura habitacionales, viales, públicas e hídricas y coordinar los planes, programas relativos a dichas obras a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal que correspondan a la jurisdicción;



- Entender en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones, como así también entender en los procesos licitatorios o contrataciones directas que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia, hasta su finalización;
- Ejercer las facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de las áreas privatizadas o concesionadas de su competencia, supervisando el cumplimiento de los marcos regulatorios correspondientes;
- Intervenir en todo lo atinente a los organismos descentralizados y desconcentrados del ámbito de su competencia;
- Atender, cuando corresponda, los recursos de carácter administrativo que se interpongan contra las resoluciones emanadas del órgano superior de los entes descentralizados de su jurisdicción, con motivo de sus actividades específicas;
- Intervenir en el diseño de la política exterior de la Nación en materia de recursos hídricos internacionales compartidos, sus cuencas, cursos de ríos sucesivos y contiguos y cuerpos de agua en general, asumiendo la representación técnica nacional en los organismos respectivos;
- Entender en la elaboración y propuesta de la política nacional en materia de obra pública hidráulica y de saneamiento, supervisando su cumplimiento. Asimismo, proponer el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución, ejerciendo las atribuciones conferidas directamente por la normativa vigente en la materia, o las que en el futuro se le deleguen;
- Ejercer el contralor del accionar del órgano de control de concesiones viales, del tribunal de tasaciones de la Nación, del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento, del Organismo regulador de seguridad de presas y participar de las actividades del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.

La Subsecretaría de Recursos Hídricos, que opera en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas, tiene como objetivos los de asistir al Secretario de Obras Públicas en el cumplimiento de sus funciones y misiones. Por último, también tiene injerencia en la política ambiental el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de Presidencia de la Nación. El mismo posee las siguientes funciones: ejercer la regulación y el control integral sobre los servicios de agua y cloacas en el área de su jurisdicción compuesta por: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, La Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús y Avellaneda. Esto incluye el control sobre Aguas Argentinas S.A. y los demás organismos (cooperativas de agua o cloacas, etc.) que operan en ella<sup>13</sup>.

El ETOSS debe controlar: la calidad de los servicios de agua y cloacas, la aplicación del régimen tarifario y la aprobación de sus modificaciones, la expansión de

---

<sup>13</sup> Este diseño institucional potencia el riesgo de captura, tal como lo señala Solanes: “si bien el régimen regulatorio vigente para el Gran Buenos Aires estipula, siguiendo el principio de administración integrada de la cuenca fluvial, que la gestión del control de la contaminación deberá ajustarse a las disposiciones regulatorias de la actual Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (ahora Secretaría de Obras

los servicios, los planes de inversión, que los usuarios de los servicios estén atendidos según sus derechos, que se resguarde el patrimonio público cedido en concesión y propiciar toda mejora necesaria a la concesión.

El Secretario de Obras Públicas y el Subsecretario de Recursos Hídricos, principales responsables del diseño e implementación de la política hídrica nacional, son nombrados directamente por el Presidente de la Nación y dependen de éste en el marco de la estructura administrativa del Estado. Por esta razón, dichos cargos no presentan ninguna autonomía formal respecto del poder político. No rige tampoco en la Argentina ninguna normativa destinada a evitar que los funcionarios acrediten vínculos con las empresas reguladas en sus ámbitos de influencia motivo por el cual, *a priori*, tampoco existe formalmente garantía de autonomía respecto de las mismas.

En el ETOSS, creado por Decreto N° 999/92, intervienen tres jurisdicciones político-administrativas (el gobierno nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Su directorio está compuesto por dos representantes de cada una de las tres jurisdicciones mencionadas. Tales directores son nombrados por seis años, pudiéndose renovar dicho mandato por un período adicional. El Directorio elige al presidente y vicepresidente con mandato por un año y constituye el único cuerpo decisorio del organismo. Asimismo, está compuesto por diversas Gerencias de Calidad del Servicio, de Economía, de Asuntos Legales, de Asuntos Institucionales, etc., que actúan como informantes técnicamente calificados del Directorio mediante informes y dictámenes no vinculantes. Cabe destacar que el ETOSS, por el tipo de estructura, tampoco garantiza autonomía respecto del poder político, ni de las empresas reguladas. Los cargos directivos no son concursados públicamente en función de las competencias desarrolladas para el desempeño de los mismos, sino que son ocupados por las fuerzas políticas predominantes en las distintas jurisdicciones involucradas a lo largo del tiempo. El financiamiento de la Secretaría de Obras Públicas y la Subsecretaría de Recursos Hídricos surge, anualmente, de la Ley de Presupuesto Nacional, mientras que el del ETOSS proviene de una tasa fija de 2,67% sobre cada factura que abonan los usuarios. El importe de las multas que, eventualmente, aplica el ETOSS a las empresas reguladas no pasa a solventar sus actividades, sino que se destina a los usuarios bajo forma de reintegro<sup>14</sup>.

La Subsecretaría de Recursos Hídricos (autoridad de aplicación del contrato de Aguas Argentinas S.A.) y el ETOSS se encuentran formalmente sujetos al control de diversos organismos públicos, entre los que se encuentran: la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación (con autonomía funcional y dependencia

---

Públicas), atribuye la función de controlar la contaminación del agua al ente regulador del servicio. Esta distribución de funciones es diferente de la que promueve el sistema anglosajón, en el cual se separan las funciones estrictamente ambientales de las que se vinculan a la supervisión de la empresa prestataria para minimizar el riesgo de captura” (Solanes, 1999).

<sup>14</sup> Cabe destacar, que el hecho de que el organismo de control del desempeño de la firma monopólica se financie mediante una proporción fija de la facturación del servicio por parte de la misma contradice las recomendaciones existentes en materia de diseño institucional para la regulación, ya que elevan considerablemente el riesgo de captura del mismo por parte de la empresa regulada, en tanto el órgano regulador no cuenta con mayores incentivos para inducir o promover una reducción de las tarifas (que, en caso de concretarse, afectaría los ingresos del concesionario y, en consecuencia, del regulador).

del Poder Legislativo de la Nación) y la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones del Honorable Congreso de la Nación, entre los principales.

La Comisión de Usuarios del ETOSS<sup>15</sup> se constituyó en 1999, por decisión del directorio de este organismo, con el fin de institucionalizar la participación de las organizaciones de consumidores y de usuarios de servicios públicos. Dicha comisión recibe fondos del ETOSS para desarrollar su labor de defensa de los usuarios frente al concesionario, y es consultada por el Directorio. Cabe aclarar que sus dictámenes no son de carácter “vinculante” para el directorio del ente de control. El modelo institucional implementado en el ámbito de la concesión para darle participación a los usuarios genera una segmentación entre las organizaciones de usuarios que se encuentran o no dentro de la Comisión “asesora” del Directorio del ETOSS mencionada. Dicha participación fue definida por el mismo ente en función del requisito de tenencia de personería jurídica, como asociación con actuación a nivel nacional. Este requisito “formal” opera, en la práctica, como una barrera a la entrada, completamente arbitraria si se tiene en cuenta que la concesión no actúa a nivel nacional, sino en dos jurisdicciones que involucran un conjunto de localidades o municipios de la Provincia de Buenos Aires -ni siquiera todos- y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este privilegio, concedido por vía legal, no solamente divide o diferencia al conjunto de los usuarios, debilitando sus posibilidades de resistencia a las medidas o situaciones que injustamente los afectan, sino que también, en la medida en que la pertenencia a la Comisión de Usuarios del ETOSS involucra una participación en el financiamiento del ente -que a la vez proviene de los ingresos de la empresa-, contribuye a incrementar el riesgo de captura de dichas organizaciones por parte del poder político y de la empresa regulada.

Como consecuencia, además de la Comisión de Usuarios mencionada, existen un conjunto de entidades vecinales y sociedades de fomento con asiento en el conurbano bonaerense<sup>16</sup> que no cuentan con representación en el ente regulador, y que tienden a canalizar sus demandas a través de los municipios de sus respectivos partidos de residencia. Dichas asociaciones, cuyos ámbitos de origen se corresponden con aquellos en los cuales la población posee menores niveles de cobertura y peores niveles de calidad en la prestación de los servicios de agua y saneamiento, tienden a asumir, tal como se evidenció en la Audiencia Pública convocada por el ETOSS los días 27 y 28 de junio de

---

<sup>15</sup> La misma está integrada por las siguientes organizaciones: ADELCO, PROCONSUMER, Asociación Vecinal Manuel Belgrano, Unión de Usuarios y Consumidores, ADECUA, Consumidores Argentinos, Cruzada Cívica, Consumidores Libres, UCA, DEUCO, y ACUCC (Resolución ETOSS N° 38/99).

<sup>16</sup> Algunas de las mencionadas asociaciones vecinales son: la Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes, la Comisión de Enlace de Usuarios y Consumidores del Gran Buenos Aires, la Confederación de Asociaciones Vecinales y Sociedades de Fomento del todo el país, la Federación de Sociedades de Fomento del Partido de La Matanza, la Asociación Vecinal Ciudad Evita, Sociedad de Fomento Parque Delfino, Sociedad de Fomento de Aldo Bonzi, Asociación de Defensa de los Derechos Sociales, HABitAT, Asociación de la Mujer Ricardo Gutiérrez, Sociedad de Fomento Barrio Seré, Cooperativa COMACO, etc.

2000, posiciones críticas más radicales que la Comisión de Usuarios, tanto frente a la concesionaria como al ETOSS y al propio Poder Ejecutivo Nacional<sup>17</sup>.

Dichas organizaciones vienen planteando, con carácter prioritario, la consideración de estos servicios como derechos humanos esenciales -especialmente en lo que hace a la definición de los precios de los mismos-, la atención de las situaciones de riesgo sanitario mediante el programa de inversiones, y cuestionan el carácter discriminatorio y no vinculante de la participación de los usuarios institucionalizada en el ETOSS mediante la Comisión mencionada. Quizás, el hecho más significativo que avala los reclamos realizados por este conjunto de organizaciones es que el “Reglamento del Usuario” de los servicios haya sido elaborado por la empresa Aguas Argentinas S.A. y no por el ente regulador y las organizaciones de usuarios, como hubiera correspondido. Cabe agregar, que la Comisión de Usuarios también ha venido planteando un conjunto de críticas al modelo de la concesión y a la actuación de la empresa, el ente y el PEN y las ha fundamentado en un informe técnico presentado en la Audiencia Pública mencionada. Actualmente, se encuentra monitoreando el programa de tarifa social impulsado por la empresa para dar cobertura a los hogares más pobres.

### ***III. b. Regulación de la calidad de los servicios***

El ETOSS tiene a su cargo, tal como fue explicitado, el control de la calidad en la prestación del servicio cuyos parámetros se encuentran establecidos como metas de calidad para los servicios de aguas y cloacas en los documentos de la concesión. Las mismas son crecientes a lo largo del tiempo. En relación a la calidad del agua potable se han establecido parámetros físico-químicos y bacteriológicos similares a los aconsejados por la Organización Mundial de la Salud. En relación al sistema cloacal, se fijan metas para tratar los efluentes, con el objetivo de eliminar progresivamente la contaminación de los cursos de agua con líquidos servidos. Estas metas de tratamiento se fijan en dos niveles: primario y secundario, incrementándose la exigencia en el tiempo. Para cumplir con estos objetivos ecológicos la empresa debe construir plantas de tratamiento de líquidos cloacales.

El concesionario debe garantizar estos parámetros verificando, mediante una serie sistemática de análisis, la calidad del agua que está suministrando a sus usuarios y la composición de los efluentes. El ETOSS, por su parte efectúa sus propios análisis bacteriológicos y físico-químicos sobre la calidad del agua que suministra el concesionario y los efluentes cloacales. Con la asistencia del Instituto de Ingeniería Sanitaria de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, también audita los análisis que realiza Aguas Argentinas S.A. mediante análisis de contraste, control de metodología de muestreo, equipamiento, tecnologías y análisis.

---

<sup>17</sup> Tal como señala López: “las principales críticas de estas asociaciones se vinculan a: los aumentos tarifarios, el incumplimiento de los planes de inversión, la contaminación bacteriológica, el ascenso de la napa freática, al corte de los servicios por falta de pago y el cobro por reconexión, a las obras realizadas por el mecanismo denominado ‘Obras por cuenta de terceros’, que la empresa imputa como inversión propia y es financiada, de hecho, por los propios usuarios en función de la conveniencia microeconómica de la firma, entre otros “ (López, 2000).

### Regulación de la propiedad

No existen regulaciones específicas para la actividad, restricciones a la integración vertical y horizontal, ni a la conglomeración. De hecho, la integración vertical y horizontal fue promovida por el propio marco regulatorio de la concesión y no se ha promovido la competencia por comparación. Tampoco se encuentra regulada la relación de la misma con el sector inmobiliario, ni la reventa de participaciones accionarias. Formalmente, sin embargo, la empresa Aguas Argentinas S.A. se encuentra sujeta a la regulación antimonopólica o de defensa de la competencia vigente en el país, establecida por la Ley N° 25.156 y sus decretos modificatorios. La aplicación de dicha ley se encuentra a cargo de la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor (SCDyDC) dependiente del Ministerio de la Producción (PEN), según el Decreto PEN N° 375/02. Su financiamiento proviene del presupuesto nacional, y su accionar es controlado por las mismas instituciones y organismo que controlan todo el accionar del PEN (Auditoría General de la Nación, Defensor del Pueblo de la Nación, Congreso, etc.).

### ***III.c. Regulación Económica***

El diseño y aplicación de las pautas de regulación económica se encuentran actualmente a cargo de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (Secretaría de Obras Públicas) de la Presidencia de la Nación, mientras que la reglamentación y el monitoreo de su aplicación se hallan a cargo del ETOSS. A lo largo de la concesión, la misma fue sufriendo múltiples y complejas modificaciones, que es necesario describir para comprender el funcionamiento de la misma.

La regulación económica original de la concesión: La concesión del servicio bajo un régimen monopólico fue otorgada al consorcio que ofreció la menor tarifa base –es decir, la mayor reducción sobre la tarifa cobrada por OSN para desarrollar un plan de inversiones denominado “Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios”. Dicho programa se dividió en seis Planes Quinquenales correlativos, siendo los dos primeros parte integrante de la oferta original de la empresa. Asimismo, el llamado a licitación tuvo en cuenta la estructura tarifaria que se describe en la sección anterior y un conjunto de mecanismos de ajuste o de actualización tarifaria, que se orientaron a establecer límites precisos a las variaciones del nivel de la tarifa base, determinado a partir de la oferta ganadora:

- se fijó un tope al nivel del ingreso medio percibido por la firma prestataria. Al respecto, se estableció que la principal variable de regulación de las tarifas sería el monto de ingresos que el concesionario percibiera por los servicios prestados (en función del número de usuarios servidos en cada año y de las condiciones de eficiencia establecidas en cada plan quinquenal). Por otra parte, se dispuso que, de verificarse la existencia de excedentes en los ingresos provenientes de la facturación con respecto a las variables de la regulación, el órgano regulador podía promover la disminución de los valores tarifarios y los precios, previa

disposición de la Autoridad de Aplicación<sup>18</sup>. Ello tenía la doble finalidad de proteger, por un lado, los ingresos empresarios y, por otro, a los usuarios del eventual abuso del poder monopólico por parte de la firma prestataria;

- asimismo, se determinó que se podrían efectuar ajustes tarifarios de carácter “extraordinario” como consecuencia de modificaciones (extraordinarias) de costos –siempre y cuando se registraran incrementos superiores a un umbral del 7%, en un índice compuesto de costos de los principales insumos de la empresa<sup>19</sup>– o de acontecimientos ajenos a la responsabilidad del concesionario, relevantes y no previsibles al momento de la licitación;
- por último, se estableció que podrían introducirse modificaciones tarifarias cada cinco años como consecuencia de cambios en los “Planes Quinquenales de Mejora y Expansión” de los servicios. Inicialmente, estas revisiones “ordinarias” tenían una clara limitación durante los diez primeros años de la concesión, en la medida en que se dispuso taxativamente que la revisión tarifaria al finalizar el primer quinquenio (en abril de 1998) sólo podía traer aparejada una reducción en las tarifas<sup>20</sup>.

Teniendo en cuenta los componentes centrales del esquema de regulación económica de la concesión descriptos, es posible sostener que las tarifas y precios máximos establecidos en la licitación garantizaban explícitamente un mínimo de ingresos devengados al concesionario que, como contrapartida, lo obligaba a prestar los servicios en las condiciones establecidas y a realizar las inversiones comprometidas para los primeros diez años de concesión. De este modo, se garantizaba indirectamente un piso a la tasa de retorno sobre el capital que, asimismo, se vería regulado por el principio de razonabilidad tarifaria, asociado al concepto de ganancia “normal” u “ordinaria”, que afecta –o en realidad, debería condicionar– la prestación de servicios públicos privatizados o concesionados en la Argentina<sup>21</sup>. Como fuera mencionado, tales precios y tarifas debían reducirse en términos reales o permanecer inalterados, salvo variaciones significativas –de tipo “extraordinario”– en los costos de la empresa prestataria, los planes de inversión o los ingresos por usuario durante los diez primeros años de la concesión. Para el resto del período, se estableció que las tarifas serían determinadas en

---

<sup>18</sup> Al respecto, consultar las cláusulas 18.12.3.1. y 18.12.3.2 del Pliego de Bases y Condiciones, respectivamente.

<sup>19</sup> En la medida en que no se contempló la situación de reducción en tales componentes de los costos, ello operaría como un incentivo del tipo *price cap*, en tanto tales incrementos de eficiencia empresarial serían internalizados por Aguas Argentinas S.A. Se trata, en otras palabras, de un sistema híbrido de regulación de precios, ya que se conjuga con un mecanismo del tipo *cost plus* frente a las alzas de costos que se trasladan a las tarifas.

<sup>20</sup> Tal como expresa la cláusula N° 11.11.3 del Contrato de Concesión.

<sup>21</sup> Este principio fue establecido en la Ley de Reforma del Estado.

función de los costos de prestación y de la expansión del servicio en condiciones de eficiencia en cada una de las revisiones ordinarias quinquenales.

La primera renegociación contractual (1994): Transcurridos apenas ocho meses de iniciada la concesión, la empresa adjudicataria solicitó una “revisión extraordinaria” de las tarifas, aduciendo pérdidas operativas no previstas<sup>22</sup>. Frente a esta situación, la Autoridad de Aplicación dio lugar a dicha revisión sin que se cumplieran los requisitos estipulados en el Marco Regulatorio de la concesión. En junio de 1994, como resultado de ello, se adelantaron y aumentaron ligeramente las metas de expansión de los servicios y se incorporaron nuevos proyectos de inversión<sup>23</sup>, que tuvieron como contrapartida un incremento de las tarifas y de los precios de la concesión a partir de julio de 1994.<sup>24</sup> Los incumplimientos en el Plan de Mejoras y Expansión de los servicios, que se acumularon durante los tres primeros años de la concesión, alcanzaron aproximadamente 300 millones de dólares/pesos (45% del total comprometido en el contrato). Al respecto, la empresa comenzó a alegar ante el ETOSS que “situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación, la subocupación y la mayor marginalidad constituían hechos imprevisibles y sobrevinientes a la firma del contrato” justificaban los incumplimientos mencionados en la medida en que derivaban en altos niveles de morosidad e incobrabilidad de los cargos de infraestructura. Posteriormente, estos mismos argumentos serían retomados por el ETOSS para recomendar a la Autoridad de Aplicación –la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones– la renegociación del contrato.

La segunda renegociación contractual (1997-1999): Los atrasos e incumplimientos acumulados en los tres primeros años de la concesión, estimados por la Comisión de Usuarios del ETOSS en el 45% del monto comprometido, fueron justificados por la firma en función de los altos grados de incobrabilidad y morosidad de los cargos de infraestructura y dieron lugar a la segunda renegociación contractual. En febrero de 1997, el Poder Ejecutivo convocó (a través de la sanción del Decreto N° 149) a la renegociación del contrato de concesión, con el objetivo de tratar la eliminación del “conflictivo” cargo de infraestructura, la gestión ambiental de Matanzas/Riachuelo, los Planes Directores de Aguas y Cloacas, y “toda cuestión que contribuya al mejor cumplimiento de los objetivos del marco regulatorio”. Asimismo, dicho decreto

---

<sup>22</sup> Aguas Argentinas S.A. sostuvo que la pérdida operativa de 23 millones de dólares, correspondiente a los primeros ocho meses de la concesión, respondía al deficiente estado del padrón de usuarios y al mal funcionamiento de la red. Ambos aspectos debían estar contemplados, teóricamente, en el riesgo implícito en la tarifa ofrecida por la empresa al momento de la licitación. Ver: Gaggero (1998).

<sup>23</sup> Se incorporó la prestación del servicio de agua y cloacas a la población de la Ciudad de Buenos Aires radicada en “villas de emergencia” y un plan de sustitución del agua de pozo en el Gran Buenos Aires orientado a combatir la contaminación con nitratos (García, 1998). Posteriormente, en diciembre de 1994, la empresa propuso modificar el Plan Director de Aguas y el Plan Director de Cloacas, ambos incluidos en el Programa de Mejoras y Expansión del Servicio. El ETOSS encargó al Banco Mundial la evaluación técnica de la propuesta que resultó negativa y, por lo tanto, fue descartada.

<sup>24</sup> En la Resolución ETOSS N° 81/94 se estableció un incremento de la tarifa general del 13,5%, el cargo mínimo de conexión de agua aumentó un 83,7%, y el de cloacas un 42%; al tiempo que los cargos de infraestructura se incrementaron el 38,5% y el 45,7% para el servicio de agua potable y de desagües cloacales, respectivamente. Dichos cargos resultaban extremadamente elevados para la población que no tenía acceso al servicio y generaron un importante nivel de morosidad y resistencia al pago.

incorporó una serie de posibilidades de renegociación (entre otras, la prórroga del plazo de concesión, el diferimiento de inversiones, la reprogramación de obras, la incorporación de nuevas inversiones, así como de otras áreas a la concesión). El decreto incluyó en la mesa de la renegociación a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable<sup>25</sup> que, a partir de entonces, se constituyó en la autoridad responsable de la política tarifaria del sector y de la determinación de buena parte del plan de obras. El ETOSS fue marginado de la renegociación del contrato<sup>26</sup>. Finalmente, en noviembre de 1997 se sancionó el Decreto N° 1.167, por el que se aprobó el Acta-acuerdo firmado en septiembre que, en función de las modificaciones que conllevó, supuso la celebración de un *nuevo* contrato de concesión cualitativamente diferente del original. Entre las principales transformaciones sustantivas del contrato de concesión cabe resaltar:

- la incorporación de un seguro de cambio en la regulación tarifaria (“traslado inmediato a precios y tarifas de una devaluación”), de forma de eliminar el riesgo devaluatorio sobre la operatoria comercial –más precisamente de los ingresos, los costos y los beneficios– de la empresa;
- la eliminación del cargo de infraestructura y su reemplazo por el concepto de SUMA (SU: Servicio Universal, MA: Medio Ambiente)<sup>27</sup>, pago fijo indexable y reajutable que pagan todos los usuarios. A la vez, los nuevos usuarios deben pagar el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio), en 30 cuotas mensuales de cuatro pesos;
- la modificación del umbral para el ajuste “extraordinario” por aumento de costos, que pasó del 7% al 0,5%;
- la incorporación de la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año calendario, desnaturalizando la propia concepción original de tales revisiones. En ese marco, la empresa concesionaria solicitó la aprobación de un incremento de tarifas del 11,7% a partir de mayo de 1998;
- la modificación del plazo de cobertura del primer plan quinquenal (de fines de abril de 1998 a diciembre de dicho año), otorgándole a la empresa ocho meses

---

<sup>25</sup> Ello se vio fundamentado en el Decreto N° 1.381, de noviembre de 1996, por el que se crea, en el ámbito de dicha secretaría, la Subsecretaría Hídrica y de Ordenamiento Ambiental, con “competencia en la elaboración de la política hídrica nacional”.

<sup>26</sup> Con respecto al paulatino desplazamiento del ETOSS como autoridad regulatoria del sector, pueden consultarse los Decretos N° 146/98 y 1.369/99.

<sup>27</sup> El cargo MA se introdujo para financiar la supuesta diferencia de costos que existiría entre las obras sustitutas, que se efectuarían para los servicios de cloacas y de tratamiento de afluentes, y las previstas en el contrato original. De este modo, se incorporaron metas de tipo ambiental en el contrato (originalmente excluidas), ampliando así el objeto social de la empresa. Asimismo, cabe señalar que la aplicación del cargo SUMA, considerando a cada conexión como una unidad, continúa constituyendo una carga inequitativa en la medida en que no distingue a los usuarios ni por su capacidad de pago, ni por el nivel de consumo de los servicios. Por caso, puede implicar que zonas pobres conectadas financien conexiones en zonas residenciales nuevas vinculadas a niveles socioeconómicos elevados o bien en zonas pobres. Véase: Breslin (2001).



adicionales para que pueda cumplimentar las metas que debía alcanzar al final del quinquenio; y

- la postergación o cancelación de diversas inversiones comprometidas originalmente y la condonación de los incumplimientos en una serie de obras que, en algunos casos, fueron “compensadas” por inversiones como las correspondientes al complejo empresario de Puerto Madero, cuyos costos –que ascendieron a nueve millones de dólares– fueron socializados.

En diciembre de 1998, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable emitió la Resolución N° 1.103, que introdujo modificaciones trascendentales en todo el esquema de regulación. En el marco de esta última disposición normativa, en julio de 1999, mediante las Resoluciones SRNyDS N° 601 y 602, se introdujeron nuevos cambios relacionados con la regulación tarifaria. Procurando –expresamente– seguir los lineamientos de los esquemas de regulación tarifaria del tipo *price cap*, se estableció que las tarifas pasaran a ajustarse por un índice de precios determinado, al que se le sustrae un coeficiente de eficiencia (este mecanismo también se conoce como “IPD-X”, donde IPD es el índice de precios domésticos que se aplique, y X constituye el referido coeficiente de eficiencia). Mediante su aplicación, que promueve una disminución real de las tarifas, se pretende beneficiar a los usuarios cautivos al transferirles, cuando menos parcialmente, los aumentos de productividad de las empresas monopólicas, que a su vez pueden aumentar su rentabilidad si sus costos operativos disminuyen en una proporción mayor a la establecida para la baja de las tarifas. En el sistema *price cap* el índice de precios “corrector” debe reflejar la evolución de los precios internos, sin embargo el índice de precios seleccionado fue el promedio simple entre el *Producer Price Index - Industrial Commodities* y el *Consumer Price Index - Water & Sewage Maintenance*, ambos de los Estados Unidos, que durante el período 1993-2001 habían aumentado más que los precios domésticos, y cuya aplicación contravenía lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad<sup>28</sup>. Asimismo, el coeficiente de eficiencia global (X) establecido fue del 0,5%<sup>29</sup>. A partir de entonces, el esquema de regulación tarifaria del tipo *price cap*, se combinó la posibilidad de ajustar las tarifas por variaciones en los costos o en los ingresos de la empresa, mecanismo propio de los esquemas regulatorios del tipo *cost plus* o por

---

<sup>28</sup> Esta nueva cláusula indexatoria se vincula con una de las principales disposiciones emanadas de la Resolución N° 1.103/98. La misma incorporó una peculiar forma de dolarización de los ingresos de la concesionaria (“en caso de alteración de la paridad \$/US\$, la misma se trasladará a la tarifa”), y la indexación de esta última (a partir del 1° de febrero de 2000).

<sup>29</sup> Se trata de un factor “X” que no sólo no contribuirá a reducir en términos reales las tarifas finales abonadas por los usuarios, sino que, adicionalmente, resulta superfluo en la medida en que no guarda ningún tipo de relación con las “ganancias de eficiencia” efectivamente internalizadas por la empresa, que ascendieron al 6,4% anual acumulativo para el período 1993-2000. Véase: Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER, 2001). Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la inflación de los Estados Unidos ha tendido a ser en los últimos años superior al 0,5% anual. En consecuencia, en el escenario de estabilidad de precios que planteaba la vigencia de la convertibilidad en la Argentina, y suponiendo que se mantuviera la inflación registrada por la economía estadounidense en los últimos años, la aplicación de este particular esquema de “IPD-X” daba lugar a un ajuste ascendente de los precios y no descendente, que es lo que se pretende habitualmente al implementar este tipo de mecanismos de ajuste.

tasa de retorno (en el que el proveedor o concesionario cobra un margen de ganancia preestablecido por encima de sus costos de producción).

A tal fin, se estableció la Exposición Financiera Neta del Quinquenio (EFNQ), calculada como el valor presente del flujo de caja neto para solventar los gastos de operación y las inversiones “eficientes” de la concesión durante el quinquenio considerado, que pasa a ser una suerte de garantía de rentabilidad<sup>30</sup>. En efecto, se estableció que en caso de que la EFNQ sea inferior a la pactada originalmente con las autoridades, los ingresos de la concesión deberán ajustarse –vía aumento de las tarifas y/o, quizá, mediante un subsidio estatal– de forma tal de alcanzar el flujo de caja inicialmente previsto y, por ende, la ecuación económico-financiera original. De este modo, el nuevo esquema diseñado por la Administración Menem continuó garantizando un piso a la tasa de retorno pero, esta vez, habiendo trasladado por completo el riesgo empresarial, tanto el vinculado con la operación en condiciones de eficiencia<sup>31</sup>, como con la gestión comercial –morosidad, incobrabilidad, etc.– y financiera<sup>32</sup>, a los usuarios y consumidores del servicio. También se introdujeron modificaciones con respecto al financiamiento de la expansión de la red. Se plantea la insuficiencia del cargo SU para financiar la expansión del servicio, y se estipula la conveniencia de cumplir las metas de expansión con una participación significativa de obras por cuenta de terceros (en adelante, OPCT). Es decir, no se elimina el SU (que se integra al cargo fijo de la factura), y se establece, al mismo tiempo, que buena parte de las nuevas obras de expansión sea financiada por los propios usuarios (bajo un esquema que se asemeja al vigente a comienzos de la concesión, cuando aún se aplicaba el cargo de infraestructura)<sup>33</sup>. En síntesis, se plantea un esquema de regulación tarifaria supuestamente basado en el mecanismo *price cap*, pero sin mayores incentivos para el incremento de eficiencia de la concesión, puesto que se incluyen “cláusulas gatillo” para el ajuste tarifario derivadas del

---

<sup>30</sup> A partir de la definición de la EFNQ se entiende que la concesión se encuentra en equilibrio económico-financiero cuando las tarifas por los servicios prestados permiten recuperar, en el plazo de la concesión, y en las condiciones de eficiencia comprometidas, todos los costos asociados a la prestación, incluyendo los operativos, de inversión, impositivos, así como una remuneración determinada por el costo de capital resultante del costo de la deuda contraída en los mercados locales e internacionales y del costo de los capitales patrimoniales. Véase: Resolución SRNyDS N° 602/99.

<sup>31</sup> Al respecto, cabe destacar que el nuevo esquema regulatorio estableció como criterio de eficiencia para definir la Exposición Financiera Neta del Quinquenio a los parámetros de funcionamiento de la empresa vigentes en aquel momento.

<sup>32</sup> Una de las principales críticas que se le ha hecho a este esquema es que en la definición de los flujos de fondos netos se incluye la variación de los activos y pasivos circulantes, vale decir, el capital de trabajo de la empresa, mezclando de este modo la evaluación del proyecto de inversión a partir del cual se determina la tarifa –que constituye uno de los problemas centrales de la regulación–, con los requerimientos de financiamiento que dicha inversión le plantea a la empresa a lo largo del tiempo. Este último aspecto está vinculado al riesgo que asume la empresa en el marco de esta concesión. Para un tratamiento más detenido de estas cuestiones, consultar Epszteyn y Gaggero (1999).

<sup>33</sup> Cabe mencionar que las modificaciones no se agotan en las enunciadas. Por ejemplo, entre otras adicionales, se redujo el nivel de consumo libre vinculado a la tarifa medida, se cambió el criterio con el cual se cuantificaba la superficie de dominio efectiva, se modificó el régimen de recargos e intereses por mora en discordancia con lo dispuesto en la Ley de Defensa del Consumidor –Ley N° 24.240–, etc.. Para mayores detalles ver: Breslin (2001).

aumento de costos o la insuficiencia de ingresos, relacionadas con las garantías estipuladas en la EFNQ. Asimismo, el nuevo esquema regulatorio incorpora la posibilidad de realizar revisiones tarifarias anuales, quinquenales, extraordinarias y “por fuerza mayor” o “caso fortuito”. En otras palabras: el esquema tiende a minimizar el riesgo empresario y a maximizar el riesgo de abuso de poder monopólico para los usuarios y consumidores de los servicios.

La demorada primera revisión ordinaria de la concesión (2001): Como cierre del proceso de negociación emprendido por la Administración del Presidente De la Rúa, en enero de 2001 se firmó un Acta-Acuerdo entre Aguas Argentinas S.A. y el ETOSS, por la que quedó aprobado el Segundo Plan Quinquenal. Dicho plan debería haber entrado en vigencia en 1999<sup>34</sup>. A cambio de comprometerse a cumplir con su retrasado plan de inversiones, y a adelantar algunas obras previstas<sup>35</sup>, la firma se vio favorecida con un nuevo incremento tarifario y la introducción en la factura de otros dos cargos fijos bimestrales adicionales (1,55 pesos por factura)<sup>36/37/38</sup>. El Plan de Mejoras y Expansión del Servicio establece que una parte del incremento tarifario resultante de esta revisión contractual se destinará a subsidiar la denominada tarifa social (tendiente a facilitar el acceso al servicio de los sectores de menor poder adquisitivo de la población servida por

---

<sup>34</sup> Se trata del denominado Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (en adelante, PMES), correspondiente al período 1999-2003, por el que la empresa se aviene a realizar una inversión de aproximadamente 1.100 millones de pesos.

<sup>35</sup> Entre las principales obras que Aguas Argentinas S.A. se compromete a encarar en el transcurso del quinquenio de referencia figuran: la construcción de la mencionada planta depuradora de líquidos cloacales en la Capital Federal, la expansión de la red de agua y desagües cloacales (en especial, en el conurbano bonaerense), la renovación y/o la rehabilitación de las cañerías y los equipos instalados, etc. Cabe destacar que como el período ya empezó a regir desde hace tres años, algunas de las obras propuestas ya habían sido realizadas por la empresa.

<sup>36</sup> En esta ocasión, el incremento fue del 3,9% anual acumulativo entre 2001 y 2003 más un ajuste por la inflación estadounidense del 1,5% (un 1% se trasladó a tarifas durante el año 2001, y el 0,5% restante en el transcurso de 2002). Como consecuencia de estos aumentos y la introducción de nuevos cargos, la tarifa media se incrementó en un 9,7% durante el año 2001.

<sup>37</sup> Se trata de los cargos de “Renovación de Conexión” (que apunta a financiar la renovación de las cañerías domiciliarias con una antigüedad superior a los treinta años) y el destinado a financiar el llamado Plan de Saneamiento Integral (cuyo núcleo principal lo constituye la construcción de una planta de tratamiento de residuos cloacales en la Ciudad de Buenos Aires).

<sup>38</sup> El acuerdo firmado entre el ETOSS y Aguas Argentinas S.A. también establece que aquellos usuarios que no posean registrada la titularidad sobre los inmuebles en los que se presta el servicio abonarán un cargo bimestral de 1 peso por factura a partir del 1° de abril de 2001 (hasta tanto se regularice dicha situación). El hecho de que una multa constituya un mecanismo de financiamiento de las inversiones resulta completamente ilegítimo como tal, arbitrario en términos distributivos, y contrario a la “seguridad jurídica” de los usuarios. Asimismo, también se reconoce como mecanismo de financiamiento de las nuevas inversiones la figura de la Obra por Cuenta de Terceros, por la cual la empresa le otorga a los usuarios que realicen sus propias obras de expansión un descuento sobre las tarifas finales.

Aguas Argentinas S.A.). Se trata de un subsidio implícito de \$4 por servicio y por bimestre sobre la cuota o cargo fijo para los usuarios residenciales medidos y no medidos.

La renegociación contractual en curso: A fines del año 2001, la Argentina ingresó en una de sus más dramáticas crisis político-institucionales<sup>39</sup>, que derivó en la renuncia del presidente electo y su reemplazo, luego de cuatro presidentes provisionales, por el Senador Duhalde en carácter de Presidente Provisional hasta el año 2003, el nuevo gobierno sancionó la Ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561) mediante la cual determinó cambios decisivos en el plano macroeconómico (como el abandono del régimen de la Convertibilidad a partir de la devaluación del peso, con la modificación del régimen de paridad un peso = un dólar estadounidense), tendientes a la “pesificación” de la economía local, así como también un replanteo de las relaciones contractuales con las empresas de servicios públicos privatizadas durante los años noventa. Más específicamente, el artículo 8 de la Ley de Emergencia N° 25.561 eliminó la “dolarización de las tarifas” –y el consiguiente seguro de cambio del que gozaban las empresas privatizadas–, así como también la indexación periódica de las mismas. Además, se reformó el texto del artículo 10 de la Ley de Convertibilidad mediante el Art. 4 de la N° 25.561, donde se reafirma (en consonancia con diversos fallos judiciales) la prohibición de indexar precios y tarifas rige desde el primero de abril de 1991 y se deja abierta la posibilidad, incluso, de revisión de todos aquellos ajustes tarifarios que, vía decretos y resoluciones de menor jerarquía legal dieron lugar a niveles tarifarios irrazonables. Asimismo, la Ley de Emergencia dispone que en las renegociaciones deberá considerarse “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”. Dicho proceso de renegociación está siendo desarrollado con la coordinación del Ministerio de Economía de la Nación, a cargo del Dr. Roberto Lavagna.

Inversiones: En los documentos de la concesión se establecen metas obligatorias para la expansión de los servicios de agua potable y saneamiento, fijadas cada 5 años a lo largo de los 30 de dicha concesión, hasta cubrir la totalidad del déficit, de 40 por ciento en agua y del 60 por ciento en cloacas al inicio de la concesión. La casi totalidad del déficit se concentra en el Gran Buenos Aires. A corto plazo, con el fin de garantizar niveles mínimos de calidad y confiabilidad se previó, también, la rehabilitación de las instalaciones existentes. Con respecto al servicio de agua, se ha pactado un compromiso de incorporación de usuarios a la red de agua, según el cronograma que se expone a continuación. Esto quiere decir que la cantidad de habitantes servidos con agua se incrementa en los 30 años en un 71%. En cuanto al servicio cloacal, se ha pactado un

---

<sup>39</sup> Dicha crisis constituye un correlato natural de la profunda debacle económica y social que se veía reflejada por, entre otras manifestaciones, cuatro años consecutivos de recesión económica, crecientes y alarmantes niveles de pobreza (más del 50% de su población), niveles inéditos de indigencia (cuatro millones de argentinos, más del 10% de la población), elevadísimas tasas de desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo, insostenible déficit fiscal, desequilibrios crecientes en su sector externo, recurrentes renegociaciones de una deuda externa impagable –tanto en los términos en que fuera acordada originalmente, como en sus opacas renegociaciones posteriores–.

compromiso de incorporación de usuarios de la red cloacal según el cronograma que se detalla a continuación. Esto significa un incremento de usuarios en 30 años del 96% para Aguas Argentinas S.A. Si se incluye el incremento que se registrará en el área desvinculada de la concesión (Morón), que igualmente está sujeta al control del ETOSS, dicho porcentaje debería ascender al 100% (ver Tabla N° 19).

**Tabla N° 19. Metas de Cobertura del Servicio de Aguas y Cloacas**

Período	Aumento esperado (número de habitantes con cobertura)	
	Agua	Cloacas
1° Quinquenio	+ 1.331.000	+ 929.000
2° Quinquenio	+ 1.027.000	+ 1.066.000
3° Quinquenio	+ 736.000	+ 1.094.000
4° Quinquenio	+ 412.000	+ 780.000
6° Quinquenio	+ 719.000	+ 894.000
<b>Total</b>	<b>+ 4.225.000</b>	<b>+ 4.763.000</b>

Fuente: ETOSS

El grado de alcance de las metas de calidad depende, en gran medida, del cumplimiento de las de expansión, ligadas a la vez al plan de inversión comprometido por AASA en su oferta, a lo largo de 30 años alcanza, aproximadamente, los 3.935 millones de dólares. Este monto está desagregado por años y sectores, de acuerdo al esquema presentado en la Tabla N° 20.

Teóricamente, en el primer plan quinquenal se invertirían 1.023 millones de dólares (26%), 698 millones en el segundo quinquenio (17,7%) y 939 en el tercero (23,8%), totalizando 2.660 millones (67,5%) en los primeros 15 años de la concesión. Las inversiones comprometidas se concentrarían en mejorar la calidad y el mantenimiento de los servicios existentes, en ampliar los niveles de producción de agua de superficie y en aumentar la capacidad de colección del actual sistema cloacal. Esto permitiría, en consecuencia, la expansión de las redes de agua y cloacas. También se encararía en el primer tercio de la concesión el tratamiento de los efluentes cloacales, para poner fin a la contaminación de los cursos de agua por ese origen. Pese a la magnitud de los montos de inversión comprometidos, la concesión opera por el cumplimiento de resultados, debiendo el ETOSS controlar el efectivo logro de las metas de calidad y expansión de los servicios. Si dichos resultados implicasen una mayor inversión que la comprometida, el concesionario debería realizarla, en función del principio de riesgo empresario en el que se basa la concesión.

**Tabla N° 20. Plan de Inversión Comprometido por AASA (en millones de dólares)**

Rubro	Quinquenio						Total
	1 °	2 °	3 °	4 °	5 °	6°	
Plantas de Tratamiento de Agua	37	29	20	6	10	0	102
Estaciones Elevadoras y Ríos Subterráneos	109	48	58	7	9	0	231
Redes de Agua	327	246	172	193	136	127	1201
Redes Cloacales	206	258	315	239	133	129	1280
Cloacas Máximas y Estaciones de Bombeo	100	16	5	24	39	1	185
Plantas de Tratamiento Cloacal	244	101	369	86	130	6	936
<b>Total</b>	<b>1023</b>	<b>698</b>	<b>939</b>	<b>555</b>	<b>457</b>	<b>263</b>	<b>3.935</b>

\* Las cifras están redondeadas.

Fuente: ETOSS

### **III.d. Contexto de políticas públicas orientadas a la participación del capital privado.**

La privatización de las empresas públicas y, entre ellas, las de los servicios de agua y cloacas, constituyó el eje del proceso de reestructuración neoliberal del capitalismo argentino durante los años noventa. En el contexto de la crisis hiperinflacionaria, el gobierno orientó la política de privatizaciones a lograr apoyo empresarial con vistas a obtener los ingresos transitorios necesarios para sostener el equilibrio macroeconómico de corto plazo. El proceso se inició formalmente a partir de la sanción de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, previamente mencionadas, por parte de los dos partidos políticos mayoritarios -justicialista y cívico-radical- a mediados de 1989. La primera impulsó la privatización de las empresas públicas, estableciendo tanto los procedimientos generales involucrados, como los límites y la naturaleza de los mismos. Por caso, definió qué empresas se privatizarían, cuáles se transferirían en

licencia y cuáles se concesionarían. La segunda de las leyes proporcionó facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo Nacional para llevar a cabo la transformación en cada caso específico.

La enorme concentración de poder que la “emergencia” posibilitó al gobierno nacional derivó en la constitución de marcos regulatorios e instituciones débiles con vistas a regular el poder económico y político otorgado al capital privado.<sup>40</sup> Las privatizaciones fueron realizadas, en la generalidad de los casos, mediante Decretos de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional y en ausencia de regulación antimonopólica, de defensa del consumidor y de órganos reguladores específicos. Asimismo, el gobierno excluyó los mecanismos de consulta pública de la agenda política, motivo por el cual la sociedad civil estuvo ausente del proceso de discusión sobre el tema privatizaciones. Cabe destacar que las acciones del gobierno contaron el apoyo ideológico y financiero de los organismos financieros internacionales<sup>41</sup>.

En coherencia con el diagnóstico del Banco Mundial, la ineficiencia en la prestación de los servicios por parte del Estado y la carencia de recursos para hacer frente a los déficits acumulados y crecientes por parte del mismo, se constituyeron en los fundamentos excluyentes de la privatización en la Argentina (López, 1998). Los riesgos asociados a la concentración de poder económico y político que involucraba la enajenación de las mayores empresas de infraestructura e industria del país no fueron motivo de discusión pública. Tampoco lo fue el impacto social y regional de la abrupta aplicación de mecanismos orientados a la valorización del capital -que dichas transferencias conllevaban- en materia de empleo y de fijación de precios y tarifas<sup>42</sup>, a pesar de la fuerte desigualdad socio-espacial en la distribución del ingreso que existía en la Argentina.<sup>43</sup> Los diversos sectores -trabajadores del estado, académicos, organizaciones vecinales, etc.- que intentaron el desarrollo de planteos que tuvieran en cuenta estos aspectos carecieron de espacio para expresar sus ideas, y no lograron que las mismas fueran incorporadas, de algún modo, a la discusión sobre la reforma en marcha. Por el contrario, tanto el gobierno como las “usinas de pensamiento” neoliberal que lo asesoraban localmente desprestigiaron y vetaron todas aquellas opiniones que disintieran

---

<sup>40</sup> El gobierno nacional contó con el apoyo explícito e implícito tanto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como de la Comisión Bicameral para el Seguimiento de las Privatizaciones del Congreso de la Nación para impulsar varios los aspectos más conflictivos de la política de privatizaciones y de la regulación posterior de la prestación de los servicios.

<sup>41</sup> Entre 1991 y 1992, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo otorgaron créditos a Argentina por 300 y 350 millones de dólares, respectivamente, para apoyar al gobierno a privatizar y reestructurar las empresas públicas de telecomunicaciones, ferrocarriles e hidrocarburos. También se incluyó la asistencia técnica para la privatización de otros sectores públicos.

<sup>42</sup> Especialmente cuando el Banco Mundial establecía, en las “recomendaciones” que condicionaban los créditos para la reforma estructural del sector público, que los precios y tarifas debían fijarse a precios internacionales, según los costos marginales, e indexarse en función del índice de precios de los Estados Unidos.

<sup>43</sup> Estas transformaciones además de producir mejoras en la eficiencia de la prestación, generaron un fuerte incremento de la tasa de desocupación, la exclusión de importantes sectores pauperizados de la población del acceso a los servicios básicos y el incremento de las desigualdades regionales.

de la posición oficial, haciendo uso, fundamentalmente, del acceso privilegiado a los medios masivos de comunicación privatizados.

Específicamente, la privatización del servicio de agua potable y desagües cloacales que prestaba Obras Sanitarias de la Nación fue proyectada e implementada por el PEN, a través de la Secretaría de Recursos Hídricos, sin consulta pública.<sup>44</sup> Para ello, se formó un Comité de Privatización que comprendía a los representantes del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires, de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones del Congreso de la Nación, de la Dirección de OSN, de la Sindicatura General de las Empresas Públicas (SIGEP) y del Sindicato del Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS) -afiliado a la CGT, principal confederación laboral argentina<sup>45</sup>. Este Comité definió aspectos específicos de la regulación de la concesión dentro de los lineamientos previamente establecidos por el Poder Ejecutivo Nacional mediante los decretos de necesidad y urgencia. La elaboración de los pliegos de licitación y la evaluación de las ofertas estuvieron a cargo de dos comisiones consultoras, una técnica y otra financiera.<sup>46</sup> Dichas comisiones contaron con el apoyo de equipo de consultores técnicos y financieros británicos, provenientes del sector privado, creado por el Banco Mundial para estos fines<sup>47</sup> y de un muy reducido grupo de expertos y asesores argentinos contratados ad-hoc para el análisis de la propuesta y la elaboración de recomendaciones en materia de regulación.

#### **IV. Algunas reflexiones finales sobre las dimensiones analíticas consideradas**

La privatización de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en el Área Metropolitana de Buenos Aires se propuso como principales objetivos: la universalización del servicio y la mejora en la calidad del mismo. El logro de los mismos requería indefectiblemente el desarrollo de nuevas obras de infraestructura, así como la rehabilitación y modernización de las ya existentes.

Al respecto, cabe destacar que la supuesta “incapacidad estatal” para realizar dichas inversiones en condiciones de eficiencia se constituyó en el argumento central con el que los reformadores neoliberales justificaron la privatización de OSN a principios de

---

<sup>44</sup> La población tuvo alguna participación recién en junio de 2000, siete años después de la firma del contrato, cuando el órgano regulador convocó la primera y única Audiencia Pública, de carácter no vinculante.

<sup>45</sup> Con el fin de asegurarse un apoyo continuado del sindicato durante y después de enajenación de la empresa, el gobierno proporcionó una participación del 10% en la propiedad de la misma a los trabajadores, mediante el Programa de Propiedad Participada establecido en la Ley de Reforma del Estado. Este programa facilitó en la práctica el consentimiento sindical a la política de reducción del 50% del personal que la empresa Aguas Argentinas S.A. llevó a cabo posteriormente.

<sup>46</sup> El consultor técnico fue William Halcrow (Gran Bretaña) quien tuvo a su cargo la evaluación de la estrategia privatizadora, los activos existentes, y el diseño de los planes de expansión. La consultoría financiera fue realizada por el Banco Paribas (Francia) e Interbonos Capital Markets S.A. (Argentina). Ver: FIEL (1999b), pág. 571.

<sup>47</sup> Véase: Loftus y MacDonald (2001), págs. 77-78



la década de los años noventa. El carácter estratégico de dichas inversiones para el bienestar y la salud de la población justificó, asimismo, la transferencia gratuita al capital privado del derecho de explotación de los activos acumulados durante más de ochenta años por la empresa estatal (es decir, por el conjunto de la sociedad argentina), a cambio de la obtención de la menor tarifa posible para la prestación del servicio y el desarrollo del programa de inversiones. La tarifa base ganadora de la licitación, entonces, no sólo permitiría financiar las inversiones correspondientes a los diez primeros años (taxativamente definidas tanto en el Pliego de Bases y Condiciones como en el Contrato de Concesión) sino que se constituiría, simultáneamente, en el mecanismo excluyente de acceso a los servicios para los usuarios reales y potenciales.

A casi diez años de inicio de la concesión, la conjunción de los incumplimientos en materia de inversión en que incurrió AASA<sup>48</sup> y los sucesivos incrementos tarifarios en términos reales hicieron posible la internalización de beneficios extraordinarios al amparo de una captura institucional del Estado, en sus diversas instancias<sup>49</sup>. Estas evidencias empíricas expresan el fracaso del proceso de privatización en términos de sus propios objetivos, al tiempo que suponen un grave perjuicio económico y social para la población del Área Metropolitana de Buenos Aires (en especial, para la de menores ingresos).

El comportamiento de la empresa adjudicataria, que articuló incumplimientos de las obligaciones asumidas con presión sobre el poder político e institucional para modificar las cláusulas contractuales en su beneficio desde el inicio de la concesión<sup>50</sup>, sugiere que la oferta ganadora de la licitación tuvo un carácter oportunista y predatorio, orientada a redefinir a su favor las condiciones de explotación con posterioridad a la adjudicación. Con este propósito, una vez iniciada la concesión, la firma parece haber

---

<sup>48</sup> Tal como se manifiesta en los indicadores de cobertura de los servicios, expuestos en la dimensión A, las inversiones en expansión resultaron muy inferiores a las comprometidas originariamente produciendo un impacto negativo en la calidad de vida, en especial, de la población de escasos recursos residente en el Gran Buenos Aires. Tampoco se realizaron, como establecía el contrato original, importantes obras vinculadas al tratamiento de los efluentes cloacales, ni a los planes de prevención de emergencias, hecho que derivó en la acumulación de niveles significativos –y crecientes– de deterioro ambiental.

<sup>49</sup> La decisión oficial de concesionar el área de prestaciones de OSN a través de decretos del PEN acentuó el poder de la firma para redefinir los compromisos iniciales, conspiró contra la estabilidad jurídica del proceso y la previsibilidad y afectó sensiblemente los costos sociales involucrados en el mismo. En tal sentido, se ha ido conformando el marco propicio como para que, a partir de diversos decretos y resoluciones –muchos de ellos, de dudosa legalidad, sancionados bajo condiciones de absoluta discrecionalidad, nula transparencia, y sin participación alguna de usuarios y consumidores–, terminara por reformularse el contrato original de la concesión, incorporando la mayor parte de las inquietudes y las propuestas de la firma prestataria.

<sup>50</sup> Así, por ejemplo, en el segundo semestre de 1995, en pleno “efecto tequila”, la empresa concesionaria decía que “Aguas Argentinas S.A. participa actualmente en *continuas negociaciones* con las autoridades para obtener una *dolarización de las tarifas* o, al menos, una *protección de los ingresos* mediante la introducción de una cláusula de *revaluación automática de las tarifas* en el caso de que se produjera una devaluación del peso” (cursivas propias).

usufructuado el poder que le otorgaría la pérdida de legitimidad gubernamental asociada al fracaso de la privatización.

Adicionalmente, y a pesar de los numerosos compromisos incumplidos por la empresa, el gobierno del entonces Presidente Menem modificó sustancialmente el contrato original, desvirtuando sus objetivos iniciales en perjuicio de los usuarios mediante sucesivas renegociaciones con la empresa. A modo ilustrativo, cabe mencionar las alteraciones del régimen tarifario que han tendido a minimizar el riesgo empresario de la concesión entre las que se destacan: sucesivos incrementos de la tarifa base; modificaciones en el esquema de financiamiento de la expansión del servicio mediante la introducción de diversos cargos fijos; un seguro de cambio sobre los ingresos de la empresa ante cualquier alteración en la paridad cambiaria, y la indexación de las tarifas –fijadas en moneda local– en función de la evolución de los precios de los EEUU; la introducción de nuevas instancias de revisión de precios; etc.. Al momento de la demorada revisión ordinaria del primer quinquenio de la concesión, la siguiente gestión gubernamental, liderada por el Presidente De la Rúa, soslayó la existencia de las condiciones fijadas originalmente en cuanto a los causales de rescisión del contrato<sup>51</sup> y mantuvo completa continuidad con la gestión anterior en materia de regulación económica de la concesión.

Entre los incumplimientos incurridos por la empresa, el excesivo endeudamiento externo de la firma –respecto de los niveles máximos establecidos por la regulación– asumió una dimensión dramática cuando a partir de enero de 2002, la política económica del actual gobierno argentino, encabezado por el Senador Duhalde, desencadenó una maxidevaluación de la moneda local y, paralelamente, suprimió la aplicación de los mecanismos indexatorios con los que contaba el régimen tarifario de las empresas privatizadas, en el contexto de una de las crisis económicas más profundas de la historia argentina. La firma ingresó de hecho en una situación de insustentabilidad económica que aún no tiene visos de resolución y que pone en cuestión ya no solamente la continuidad de la concesión, sino la propia viabilidad de la prestación de los servicios en condiciones adecuadas, tal como lo evidencia la pérdida de calidad de la prestación auditada y sancionada por el ETOSS mediante elevadas multas por las Resoluciones N° 79/02, 80/02 y 81/02.

En un principio el nuevo gobierno impulsó, mediante la Ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561), un replanteo de las relaciones contractuales con las empresas de servicios públicos privatizadas que contemplaba la evaluación y consideración del impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas. Posteriormente, y en contradicción con lo establecido en dicha Ley, el gobierno habilitó la renegociación de nuevos niveles tarifarios mediante el mecanismo de Audiencias Públicas que fueron suspendidas –con un día de antelación a

---

<sup>51</sup> En tal sentido, según lo establecido en el Contrato de Concesión de Aguas Argentinas S.A., el Poder Ejecutivo Nacional podía “rescindir el contrato de concesión unilateralmente con fundamento, si existieren causas de incumplimiento grave de las disposiciones legales y/o reglamentarias, atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las inversiones y metas convenidas”.

su inicio— por decisión judicial, ante una medida cautelar presentada por la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y las Asociaciones de Usuarios y Consumidores, por ser consideradas “ilegítimas” y en “camino a la ilegalidad” en función de que excluían de la discusión los aspectos que no fueran estrictamente tarifarios. La conflictividad del proceso incorpora nuevos interrogantes sobre el futuro de la renegociación de los contratos. A ello se le suma el hecho de que, en principio, el poder legislativo no tiene plazos ciertos para el tratamiento del tema. En ese marco, paradójicamente, todo ello resultaría funcional a la estrategia gubernamental de dilatar todo lo posible la resolución de las renegociaciones en curso. En otras palabras, muy probablemente, la decisión final se demore hasta principios del año próximo, contemporánea —o no— a los resultados electorarios. En suma, la incertidumbre respecto al futuro de la concesión del sistema de aguas y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires emerge, a la fecha, como una atipicidad más de la misma que, al cabo de más de diez años, ha venido acumulando desaciertos y fragilidades de todo tipo.

En este marco general, muy probablemente el ejemplo argentino resulte más que paradigmático frente a consideraciones que provienen, incluso, del análisis de experiencias internacionales mucho menos traumáticas —en cuanto a sus efectos económicos y sociales— que la argentina. “Es en la industria del agua donde parecen ser mayores los peligros de la privatización, ya que existe una combinación de preocupaciones acerca del ambiente, el monopolio natural y la inversión en infraestructura. Aunque haya cierto margen para la subcontratación de algunas operaciones (por ejemplo, el tratamiento de drenajes y el mantenimiento de las tuberías), en general habrá escasa ganancia de la privatización de la industria del agua, y grandes problemas acechan si se sigue adelante en esa tarea”<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Ver: Vickers y Yarrow (1991).

### **Referencias bibliográficas**

Abdala, Manuel A. y Spiller, Pablo T. (1999), Instituciones, contratos y regulación en Argentina, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial. Fundación Gobierno y Sociedad.

Azpiazu, Daniel (1996), “Elite empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios”, Documento de Trabajo N° 2 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET.

Azpiazu, Daniel (2001), “Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, en Revista Ciclos, Vol. 11, N° 21.

Azpiazu, Daniel (2001), “Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

Breslin, Gloria (2001), Análisis del régimen tarifario de Aguas Argentinas y lineamientos para una propuesta, Buenos Aires (mimeo).

Centro de Estudios Económicos de la Regulación (UADE) (2001), Las Empresas Privadas de Servicios Públicos en la Argentina. Análisis de su Contribución a la Competitividad del País, Buenos Aires: UADE.

Ferro, Gustavo (2000), “El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación”, Texto de Discusión N° 17, CEER/UADE, Serie de textos de discusión. Buenos Aires (mimeo).

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1999a), La Distribución del Ingreso en la Argentina, Buenos Aires: Ed. Manantial.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1999b), La Regulación de la Competencia y de los Servicios Públicos. Teoría y Experiencia Argentina Reciente, Buenos Aires: FIEL.

Gaggero, Jorge (1998), “Privatización de O.S.N. La renegociación del contrato de concesión entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A.”, Buenos Aires (mimeo).

Gaggero, Jorge, Gerchunoff, Pablo, Porto, Alberto y Urbiztondo, Santiago (1992), “Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación”, en Revista Estudios, Año XV, N° 63.

García, A. (1998), “La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)”, en Realidad Económica, N° 159.

Lentini, Emilio (2000), “Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema”, Buenos Aires (mimeo).

Lentini, Emilio (2002), “El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar”, I.A.S.P.; Seminario “Los servicios públicos en el nuevo escenario económico”, Buenos Aires: ETOSS.

López, Andrea (1998), “Regulación y control del servicio de agua potable”, en Barrionuevo, Arthur y Lahera, Eugenio (editores): ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina, Buenos Aires: Eudeba-Clad.

López, Andrea (2000), “Notas sobre la participación de los usuarios en la regulación de la concesión de Aguas Argentinas S.A.”, Buenos Aires (mimeo).

Loftus, Alex y MacDonald David A. (2001), “Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires”, en Realidad Económica, N° 183, págs. 76-102.

Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (2002), Informe Final, Fase II, Sector Agua y Saneamiento. Buenos Aires, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

Schneier-Madanes, Graciela (2001), “From Well to Network Water Supply and Sewerage in Buenos Aires (1993-2000)”, in Journal of Urban Technology, Vol. 8, No 3, págs. 45-63.

Solanes, Miguel (1999), “Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, Santiago de Chile: CEPAL, División Recursos Naturales e Infraestructura N° 2.

Phillips, Charles F. Jr. (1993), Regulation of Public Utilities: Theory and Practice, Arlington, VA: Public Utilities Reports.

Vickers, John y Yarrow, George (1991), Un Análisis Económico de la Privatización, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

---

## **ARTÍCULO 2**

### **Análisis de las dimensiones socio-política y cultural**

Juan Carlos Marín y Gustavo Forte, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)

#### **I. Aspectos socio-políticos y culturales. Introducción.**

La participación de la empresa privada en el suministro y saneamiento del agua constituye un proceso de muy larga data y de intensidad variable en el desenvolvimiento histórico del país. Pero es necesario aclarar que sus formas de resolución ha mantenido siempre una relación pendular con los más diversos niveles jerárquicos del orden político estatal. Esta relación ha sido de una permanente intermitencia a lo largo de los dos últimos siglos.

Esta relación pendular entre las más diversas formas de participación privada y el orden estatal ha convivido con un muy amplio espectro de conflictos y confrontaciones sociales y políticas, con una fuerte incidencia en los modos de ordenamientos económicos, con los cuales finalmente se han realizado las resoluciones del suministro y saneamiento del agua.

Los intereses y las personificaciones sociales que expresaron y asumieron los conflictos durante todo el proceso estuvieron fuertemente concentrados en los sectores de mayor poder social y económico de la sociedad argentina y del campo internacional, si bien es cierto que no se redujo sólo a ellos, la participación del resto de la sociedad ciudadana estuvo siempre mediada y subordinada a esos sectores y a las representaciones institucionales constitutivas de la *clase política*.

La instalación en Argentina –a partir de la década de los años noventa- de las políticas que auspiciaban procesos de transferencia de los servicios públicos de manos del estado a la operatoria de la empresa privada –incluido agua y saneamiento-, y la particularidad que finalmente tomó en este territorio, supuso un conjunto específico de procesos y condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que las viabilizaron, las cuales, a su vez, implicaron una serie de confrontaciones sociales y políticas.

En principio, fue la manera que encontraron los grupos de dominio para resolver las disputas que se generaron a fines de los 80', más concretamente las disputas entre los grupos económicos locales más importantes, vinculados a grupos económicos del exterior, y los acreedores externos<sup>53</sup>.

Asimismo, refleja la forma particular que adquirió en este territorio el salto de la expansión capitalista a escala mundial a fines de los 80'.

Los llamados procesos de privatización necesitaron para su instalación en el país un conjunto de condiciones que desencadenaron un proceso de cambio de la cultura

---

<sup>53</sup> Se trató de resolver la “puja distributiva por la apropiación del excedente entre, por un lado, los conglomerados nacionales y extranjeros que operan en el país y, por otra, los acreedores externos”. Lo que también se caracterizó como la “triple alianza” entre grupos económicos locales, bancos extranjeros y/o locales y empresas transnacionales (Basualdo *et al.*, 2002: 9).

política dominante en la ciudadanía, en correspondencia con la reestructuración de las fuerzas sociales y económicas del país. Implicó una ruptura y crisis de valores compartidos históricamente, fundantes de la identidad ciudadana, que presupuso una ruptura de los lazos políticos e históricos, al mismo tiempo que se construían nuevos valores.

La decisión privatizadora se asentó sobre la subjetividad social, construida entre fines de los años ochenta y principios de los años noventa, que visualizaba como intrínsecamente ineficientes a las empresas estatales. Esta matriz de sentido era propagada por los medios de comunicación de masas por un coro intelectual que repetía, hasta el cansancio, que la salida privatizadora era el único modelo posible y alternativo al monopolio estatal de los servicios públicos. A la conformación de esta subjetividad, colaboraba la situación objetiva de muchas de las empresas estatales.<sup>54</sup>

Requirió, asimismo, de un recambio político-institucional del poder ejecutivo y gran parte del legislativo, el cual implicó un adelantamiento del traspaso presidencial; es decir, se realizó sin que el presidente anterior finalizara su mandato constitucional<sup>55</sup>. Este cambio en la conducción política del país involucró precondiciones tales como levantamientos militares, inhibición moral de la ciudadanía democrática más crítica de la sociedad, procesos de hiperinflación, amenazas y simulación de estallidos sociales, saqueos, entre otras<sup>56</sup>. La forma en que se resolvieron las luchas de la ciudadanía contra la restricción democrática, a fines de la década de los 80, acumuladas a las de la década de los 70', tuvieron como consecuencias un alto nivel de *indefensión ciudadana*, que encerró y dejó cautiva a la mayoría de la población de las dos expresiones políticas tradicionales y mayoritarias del país.

Este elemento de indefensión, hace comprensible en parte, algunas de las características peculiares del proceso de transferencia y gestión de los servicios públicos a la empresa privada:

- La rapidez del proceso llamado privatizaciones. La mayoría se llevó a cabo entre 1990 y 1994. La extensión y velocidad del proceso se atribuye a la necesidad de resolver los problemas fiscales y de endeudamiento del país, la magnitud del negocio, y a la estrategia política del gobierno de buscar el apoyo de los grupos de dominio.
- La creación de los organismos de control a posteriori de las transferencias. El hecho de que en el caso de la concesión de agua y saneamiento en el área metropolitana, el marco regulatorio y el organismo de regulación fueron definidos y puestos en función un año antes de la transferencia a la empresa privada, no constituye una diferencia sustantiva, considerando la experiencia y recomendaciones internacionales.
- Debilidad o escaso control por parte de los entes de regulación, lo que algunos han identificado como “falta de voluntad política” y otros como

---

<sup>54</sup> Crenzel, 2002.

<sup>55</sup> Enfatizando otro aspecto del proceso, algunos analistas han señalado que se produjo un “pacto de transición” entre las fuerzas que abandonaban el gobierno y las que se hacían cargo del mismo.

<sup>56</sup> Ver: Marín, 2001.

“captura del regulador” por parte de la empresa y/o del poder político, y que se ha caracterizado como funcional a los intereses de la empresa.

- La permanente renegociación de las condiciones contractuales iniciales, no bien las empresas se hacen cargo del servicio. Esto fue favorecido por la política de continuos decretos de necesidad y urgencia que, desde el poder ejecutivo, permiten la introducción de nuevas cláusulas normativas, soslayando el peso de las representaciones parlamentarias<sup>57</sup>.
- El recurrente aumento en las tarifas, en condiciones de incumplimientos empresarios (no realización de inversiones y planes comprometidos en el contrato original).

Además de las condiciones operativas y normativas privilegiadas que van a obtener, la empresa se instala en un mercado que supone una demanda cautiva, en ausencia de condiciones competitivas: se trata de un servicio básico y elemental que no se puede dejar de consumir –o cambiar de oferente– tan fácilmente, ante un aumento en las tarifas. Este proceso de transferencia de los servicios públicos al capital privado –incluido el suministro y saneamiento del agua– coincide, por otra parte, con uno de los períodos de menor represión política en la historia del país. Situación explicable también por los niveles de indefensión ciudadana que se expresaba tanto a nivel parlamentario como extraparlamentario.

Gran parte del proceso aconteció en el más pleno desconocimiento de la gran mayoría de la población, subsumida en el proceso de adaptarse a las nuevas condiciones del desenvolvimiento capitalista en el país. De ahí que el nivel de conflictividad en el sector haya sido, hasta avanzado los ‘90, prácticamente inexistente<sup>58</sup>. Un conjunto de identidades y formas sociales canalizaron las situaciones potenciales de conflicto, mediaciones que atenuaron el surgimiento de posibles tensiones. Pareció que no era suficiente con proclamar los derechos ciudadanos y convertirlos en ley. Su realización en una política regulatoria que incluya los intereses del conjunto de la ciudadanía, sigue siendo un desafío; al igual que la búsqueda de que los mismos se constituyan en la base de los equilibrios generales en la economía y de la legitimación de un sistema representativo.

Inversamente a lo que en algunas concepciones subyace como relación causal, el proceso mostró que la posibilidad de realización de ciertas metas económico-financieras radicaba en la preparación previa de determinadas condiciones sociales y políticas.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Todas las renegociaciones con las empresas redundaron en un conjunto de beneficios para éstas: eliminación de los pagos por canon, obtención de subsidios, ampliación de los plazos de concesión, obtención de ajustes tarifarios a través de índices internacionales, cancelación o postergación de planes de inversión, etc.)

<sup>58</sup> Algunos análisis han destacado la ausencia de la ciudadanía en estos procesos ocurridos durante la década de los noventa. Sin embargo, la identidad ciudadana ha sido un presupuesto de estos procesos.

<sup>59</sup> Recientemente, y en el marco de las próximas elecciones presidenciales en el país, uno de los candidatos ha afirmado que su programa económico-financiero requerirá previamente “el restablecimiento de un clima de paz social”.



## **Gobernabilidad del agua (y del medio ambiente)**

### ***Procesos de toma de decisiones en el sector de WSS.***

#### ***Modalidades y estructuras de gobierno.***

A partir de principios de la década de los noventa, la gobernabilidad del agua en el territorio del área metropolitana de Buenos Aires muta su esquema. El monopolio estatal de su prestación, administración y control va a ser escindido. La operatoria de la prestación es transferida a la empresa privada, donde ahora interviene un actor nuevo: el capital transnacional asociado a grupos económicos locales, bajo la forma típica del arrendatario<sup>60</sup>; el Estado se repliega -teóricamente- a una función de control y vigilancia de la operatoria de la empresa, en función de las condiciones contractuales contraída con ésta y de un marco regulatorio. En cierta forma, expresa un cambio en el nivel de integración y diferenciación inherente a la expansión del carácter del orden social.

En el territorio nacional, el proceso se inició en 1991 con la transferencia de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Corrientes (en su ciudad capital y otras nueve ciudades y pueblos de la provincia). Para 1999, según datos del ENOHSA, el 70% de la población de Argentina estaba provista de empresas del sector privado<sup>61</sup> y sólo un 30% por el sector estatal<sup>62</sup>. En este sentido, Argentina contrasta con la magnitud del proceso a escala internacional.

El modelo, básicamente, supone una división del monopolio en una nueva relación mercado-Estado. Luego, a la función de control se le agrega como apéndice un actor nuevo que es la acción de las llamadas organizaciones de usuarios y consumidores, y que amplía de alguna forma las expresiones de la ciudadanía en los procesos de agua y saneamiento, en su doble carácter de usuario/cliente-ciudadano<sup>63</sup>.

La empresa Aguas Argentinas S.A. asumió la responsabilidad de la gestión de la totalidad de los servicios de agua y saneamiento de la Ciudad de Buenos Aires y gran parte de los partidos del Conurbano, incluyendo su rehabilitación y extensión. De esta forma, se transfería el monopolio de un conjunto de operaciones, en ausencia de competencia en el mercado: potabilización, transporte, distribución y comercialización de agua potable, como así también la colección, tratamiento, disposición y comercialización de desagües cloacales, incluyendo los efluentes industriales que se vierten al sistema cloacal. Se comprometió, asimismo, a cumplir con dos metas centrales

---

<sup>60</sup> La forma específica que adoptó fue la de concesión, es decir, el Estado “no transfiere la propiedad de los activos al sector privado, sino sólo la operación y mantenimiento de los activos existentes al momento de la privatización, así como metas de expansión que el contrato fije” (Ferro, 2001, FALTAN LAS PÁGS).

<sup>61</sup> Dentro del sector privado, un 10% correspondía a la forma cooperativa.

<sup>62</sup> Posteriormente, con el abandono de la concesión del servicio por parte de la empresa Azurix (Buenos Aires) y Aguas del Aconquija (Tucumán), esta relación se vio modificada. De todas formas en la actualidad, la participación del sector privado no es menor del 60%.

<sup>63</sup> El artículo 42 de la Constitución Nacional señala que “las autoridades proveerán (...) a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios”, y que en los marcos regulatorios que establezca la legislación, se preverá la necesaria participación de los usuarios y consumidores en dichos organismos de regulación y control.

al fin de la concesión: la conexión de la totalidad de los habitantes del área a los servicios de agua y saneamiento, y el tratamiento de la totalidad de las aguas recolectadas.

Si bien se atribuye esta transferencia a la necesidad de resolver los problemas fiscales, sus precondiciones no son sólo económico-financieras, sino también sociales, políticas y culturales. Asimismo, existieron ciertos cambios que prepararon el terreno para esta transferencia. Una descentralización de jurisdicciones en 1980, la disponibilidad de fondos externos para invertir en el sector sumado a la posibilidad legal para los usuarios de establecer contratos con empresas privadas para la extensión de agua y saneamiento. La generalización de esta modalidad de ejecución por contrato directo entre vecinos y empresas constructoras, hacía intervenir al sector privado en la provisión del servicio, al tiempo que iniciaba una tendencia a pasar su resolución a la esfera del mercado privado (Catenazzi y Kullock, 1997).

Se ha afirmado que el Estado al replegarse en un rol de regulador y control de las empresas privadas prestatarias, dejaba de ser objeto de relaciones reivindicativas, por cuanto el modelo pretendía restringir la injerencia política en la economía, que la operatoria de la empresa estuviese al margen de la demanda producto de intereses políticos particulares de las distintas expresiones de la ciudadanía. Sin embargo, los poderes políticos principalmente a cargo del ejecutivo, tuvieron una injerencia permanente y fueron una condición para la política de la concesionaria. Una modalidad que asumió la gobernabilidad del agua en este período es la permanente injerencia del Poder Ejecutivo Nacional a través de decretos o resoluciones, que produjeron una serie de renegociaciones de las condiciones contractuales iniciales.

Los trabajadores de la empresa y sus expresiones sindicales y gremiales llevaron una relación permanente sin conflictos abiertos con la concesionaria. Los primeros fueron integrados, a través de un conjunto de mecanismos, a la política de la empresa (propiedad participada, programas de capacitación, permanente acuerdo de Convenios colectivos de trabajo, relevamiento y control de las tareas y funciones, etc.), previa racionalización del plantel antes de la transferencia. Este proceso de reducción del plantel se prolongó durante toda la concesión mediante distintas formas<sup>64</sup>. Sin duda la creciente magnitud de la población de trabajadores no ocupados y en reserva fue también un factor que contribuyó en el comportamiento de este actor, que dio sustentabilidad social y política a los procesos que se iniciaron a partir de la década de los 90' en el sector.

Algunos analistas del sector consideran que la función de control y regulación es uno de los aspectos centrales en los procesos de gobernabilidad del agua (Solanes, 2002). En este sentido, se señala también tensiones entre los mecanismos de control y los de mercado. En un comienzo, el proceso decisorio quedó encerrado básicamente en la relación entre la empresa y las representaciones institucionales del poder ejecutivo de las jurisdicciones políticas del área regulada y con un papel subordinado de la función del regulador así como de la comisión parlamentaria respectiva. Esta dinámica era consolidada a partir del recurso del Poder Ejecutivo Nacional por vía de decretos y

---

<sup>64</sup> Por ejemplo, en 1997 se firma el “Programa Especial de Egreso Prejubilable Voluntario”, con el acuerdo de las representaciones gremiales.

resoluciones ad-hoc, y a través de la autoridad de aplicación, única con determinación legal sobre las condiciones contractuales.

Como el diseño institucional del regulador concentra en su dirección, y de manera descentralizada<sup>65</sup>, a los poderes políticos de los gobiernos de las jurisdicciones políticas que comprende la concesión (de ahí su denominación de “Ente Tripartito”), se ha expresado una mayor o menor homogeneidad política a nivel del Directorio, que ha variado en intensidad en todo el período. En una primera etapa, las representaciones políticas que conformaban el directorio del regulador eran más homogéneas y afines al Poder Ejecutivo. El cargo de Intendente de la Capital Federal (actualmente denominada Ciudad Autónoma de Buenos Aires), no era un cargo electivo, sino que su designación era una facultad del Presidente<sup>66</sup>. De este modo, el Poder Ejecutivo Nacional disponía de una mayoría de cuatro votos sobre seis. Hasta 1996 el regulador se caracterizó por un mayor consenso y unanimidad en sus decisiones, y más receptiva a los pedidos de la concesionaria. Recién en 1996 se eligió popularmente por primera vez al Jefe de Gobierno de la Ciudad, resultando vencedor uno de los líderes de la oposición. De ese modo, se produjo una “cohabitación” política al interior del Ente.

Posteriormente, y como consecuencia de los conflictos y cambios políticos en las representaciones de la ciudadanía en el área metropolitana y la provincia de Buenos Aires<sup>67</sup> y su incidencia en el regulador y en el ámbito parlamentario, la actividad de control se ha ampliado, tanto con la intervención creciente de las llamadas asociaciones de consumidores y usuarios -que incluso actualmente constituyen una comisión dentro del regulador-, las figuras del Defensor del Pueblo<sup>68</sup>, así como por la mayor intensidad que adquirió en el debate público.

El triunfo electoral de la oposición política a fines de 1999, con el recambio en la más alta jerarquía del Poder Ejecutivo, trajo una nueva composición del ente regulador con mayor peso de la alianza triunfante, lo que implicó de alguna forma una ampliación

---

<sup>65</sup> El artículo 42 de la Constitución introduce la garantía de una necesaria participación de las provincias interesadas y de la Ciudad Autónoma (recién constituida) y de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control de los servicios públicos nacionales. En lo que respecta a la solución de problemas, reafirma el principio de que las soluciones provienen de los niveles más cercanos al problema, lo que suponía una política de descentralización del aparato burocrático del Estado, un cambio en el esquema clásico de competencia que se hallaba focalizado en la Nación (Catenazzi, 2001).

<sup>66</sup> Hasta 1994, la Capital Federal era un apéndice político del Poder Ejecutivo Nacional. Con la reforma constitucional de ese año, se le da otro estatus jurisdiccional, con elección de la ciudadanía de sus propios legisladores y autoridades políticas.

<sup>67</sup> Esto se explica por el peso político y electoral que va adquiriendo una de las principales fuerzas de oposición, principalmente en la Capital Federal y en otras ciudades importantes del país. Incluso en 1997 llega a triunfar en las elecciones a diputados de la Provincia de Buenos Aires. El FREPASO era, sólo en parte, un desprendimiento de la fuerza que había triunfado en 1989.

<sup>68</sup> La figura del Defensor del Pueblo de la Nación se crea a partir de 1994 y es elegido por el Congreso de la Nación, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. El cargo dura 5 años. En 1998 es elegida la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires -claramente opositora a la política del gobierno-, con apoyo unánime de la Legislatura porteña. El comportamiento político de la ciudadanía de la Ciudad de Buenos Aires se revela una vez que puede elegir a sus representantes. En consecuencia, ambos cargos reflejan los cambios en la composición política de los poderes legislativos a nivel nacional, como de la Ciudad de Buenos Aires.

en este ámbito de las representaciones de la ciudadanía y sus intereses. Sin embargo, se mantenían algunas líneas de continuidad. Se destaca, principalmente, la prolongación en el cargo de presidente del organismo, quien lo venía ejerciendo en el período anterior, ahora también como representante por parte del Ejecutivo Nacional.

Se introdujo un nuevo diseño institucional, con la creación de un Ministerio de Infraestructura y el paso de Autoridad de Aplicación de la Concesión a la órbita de éste<sup>69</sup>. En este mismo período, se institucionaliza la participación de las organizaciones de consumidores y de usuarios en el ámbito del regulador, en el marco de lo previsto por el artículo 42 de la Constitución Nacional, a partir de la creación de la Comisión de Usuarios del ETOSS. A mediados del año 2000 se convoca a la primer Audiencia Pública.

De esta forma, las políticas del regulador se han caracterizado por una mayor o menor unanimidad en su diseño y aplicación según el estado del poder con relación a la diversidad política y social de la ciudadanía, y derivó en determinado nivel de desacuerdos o tensiones entre algunas decisiones del regulador y la empresa, así como con las políticas del gobierno nacional, y en otras ocasiones con las organizaciones de usuarios y las Defensorías del Pueblo. La empresa ha señalado inconvenientes derivados de esta mayor diversidad de intereses expresados en el regulador, destacando en oportunidades la debilidad ejecutiva del organismo.

Asimismo, y de acuerdo a la identidad del personal técnico y profesional que compone el regulador –según prevaleció un carácter más o menos técnico, de mayor a menor autonomía respecto del poder político-, existieron en algunos casos, decisiones encontradas entre éstos y el Directorio.

Es toda esta práctica la que ha dado las mayores críticas en relación a la transparencia del proceso. La marginación del papel del parlamento, como de las organizaciones de la ciudadanía e incluso del propio regulador, ha puesto en cuestionamiento las condiciones que supuso la operatoria del servicio, con relación a los procesos de ampliación democrática.

Por otra parte, este modelo institucional del regulador en el gobierno del agua le ha otorgado un papel secundario a los municipios de los partidos del conurbano bonaerense, que forman parte de la concesión. Su representación en el regulador está mediada por las autoridades políticas del ámbito provincial. Asimismo, los intereses de los usuarios difieren entre jurisdicciones, según su poder social. “El conurbano bonaerense representa uno de los casos más agudos de representación desigual en todos los sistemas electorales provinciales”. Si bien es decisivo en la determinación electoral de los Poderes Ejecutivos Nacional y Provincial –concentra el 24,4 % de la población total nacional y el 66 % de la provincial-, su representación en la legislatura provincial es uno de los casos más marcados de subrepresentación de todo el país (Catenazzi, 2001). Asimismo, la Constitución Provincial le otorga a las municipalidades un carácter de

---

<sup>69</sup> El Ente dependió de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía en un principio, luego pasó a estar bajo la órbita de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia, y desde fines de 1999, con el cambio en la conducción política del ejecutivo, la formulación de las políticas y la planificación sobre agua potable y saneamiento a nivel nacional, pasó a estar a cargo del Ministerio de Infraestructura. Éste absorbió las funciones de la anterior Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación, y centralizó las cuestiones estratégicas y prioridades en el diseño de las políticas y los programas relacionados con los recursos hídricos.

administradoras respecto de los servicios de agua y saneamiento, subordinándolas a las especificaciones y disposiciones de la Legislatura Provincial y Nacional.

Se ha enfatizado la interrelación entre la empresa concesionaria y otros actores en el gobierno del agua. Específicamente, se resalta la relación entre los intereses de la primera y los poderes gubernamentales locales (a escala municipal), en cuyo vínculo se observan transformaciones que habrían abierto camino a la “la articulación de un nuevo entramado de intereses locales” (Catenazzi, 2001), a partir de la participación de la empresa privada.

Se han identificado dos momentos o escenarios en la articulación de este entramado de intereses. El proceso de renegociación contractual de 1997 por un lado, y el Segundo Plan Quinquenal del 2000, por el otro. En el primero, el regulador es desplazado por la intervención de la autoridad de aplicación y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable a favor de la empresa. En este primer momento, la empresa aparece fortalecida con relación a la fragmentación de las expresiones de la ciudadanía en su responsabilidad de controlar y regular. En este escenario, la empresa tiene una política de incorporar las demandas sociales y políticas de los municipios y organizaciones barriales, en una relación individual con cada uno de ellos. Asimismo, en esta etapa comienza una incipiente articulación entre organizaciones de usuarios, las defensorías del pueblo de la Ciudad y la Nación, la Auditoría General, ciertos sectores del Poder Legislativo y Judicial que aparecen custodiando los intereses de los usuarios, al mismo tiempo que comienzan a sumarse a la actividad del regulador. (Catenazzi, 2001).

En el segundo momento, se señala una mayor participación en el control de los servicios públicos concesionados y que en parte obedece a una nueva configuración política:

1. “la articulación de los diferentes municipios (...) del área concesionada, alrededor de los denominados «Foros» liderados por la Provincia de Buenos Aires, que han intentado presentar una posición unificada frente a las prioridades de expansión de los servicios para la elaboración del Segundo Plan Quinquenal” (Catenazzi y Da Representação, 2000). Se señala que una diversidad de incumplimientos en el área metropolitana confluyó en el reclamo provincial<sup>70</sup>.
2. La decisión del ETOSS de ejercer la atribución de convocar a Audiencia Pública para discutir las propuestas de la empresa del Segundo Plan Quinquenal. Esta decisión involucraba la participación de los usuarios a través de la Comisión de Usuarios y Consumidores del ETOSS. Se señala la profundidad y rigurosidad del informe presentado por esta comisión.

### ***La información***

Un segundo insumo crítico de la regulación es la información. Si bien la empresa adujo recurrentemente un déficit inicial de información confiable, ha consolidado un lugar

---

<sup>70</sup> A esta altura, se había iniciado también otro frente de tensión con la concesionaria Azurix, que tenía a su cargo los servicios de agua y saneamiento en gran parte de los Partidos de la provincia de Buenos Aires.

privilegiado respecto al acceso, producción y uso de la información. Se puede afirmar que ha existido una centralización de la misma, y una relación asimétrica entre el operador privado y el organismo público de regulación, así como también con relación a las organizaciones de usuarios, si bien estos dos han ido ganando autonomía en la producción de este insumo.

Los distintos informes que recibe el regulador son producidos por la empresa. El ETOSS cuenta con un conjunto de informes para fiscalizar la actuación del concesionario, a saber: El Informe Anual en el que el concesionario debe evaluar el grado de avance en todos los campos relevantes de la prestación del servicio debe estar certificado por los auditores técnicos; el Informe sobre Niveles de Servicio, en el que el Concesionario reseña los niveles alcanzado en cada área en relación con las metas de servicio, de carácter anual; el Informe de Situación del Plan Quinquenal, que debe reunir el estado de las inversiones hasta seis meses antes de terminar el primer período quinquenal; y finalmente, los Informes Adicionales, que son solicitados por el Ente cuando éste lo considere. A partir de enero de 1995, la empresa comienza a enviar informes regulares al ETOSS: el Sistema de Información de Niveles de Servicios (SINIS) consistente en 18 planillas que recogen alrededor de 3000 datos.

Con relación a los reclamos de los usuarios, éstos son primeramente dados a conocer a la empresa y luego, en caso de disconformidad con la resolución dada por la concesionaria, al regulador, el cual deberá notificar nuevamente a la empresa. Finalmente, en caso de persistir la disconformidad con la resolución dada por la empresa y el regulador, entonces puede recurrir a organización de usuarios.

La empresa realiza relevamientos de información entre los usuarios respecto de distintos temas vinculados a la marcha de la operatoria del servicio, y elabora una serie de informes que da a conocer a los usuarios de manera pública. Es decir, que tanto el regulador como las organizaciones de usuarios tienen una información parcial respecto a la relación de los usuarios con la empresa. En este sentido, dependen de la información que proporciona la empresa.

## **Perfil del sector privado**

### ***Cultura de los negocios predominantes en servicios de agua y saneamiento (SAS)***

#### ***La concesión y las poblaciones pobres***

Durante la última década, los programas de agua y saneamiento se han basado en el presupuesto de que el sector privado tiene un rol importante que jugar en el sector, para asegurar una provisión efectiva de estos servicios a la mayoría de la población, en especial a los más pobres.

En el caso de la concesión del área metropolitana de Buenos Aires, a la empresa le interesó integrar y regularizar los asentamientos poblacionales más pobres. Creó así un área específica para abordar dicha problemática, y estableció para ese propósito relaciones con Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y municipios. Hubo una etapa de diagnóstico a partir de la construcción de bases de datos y clasificación de los barrios pobres. Sin embargo, ésta no fue una decisión de inicio.

Por las propias características socio-económicas de la población del área concesionada de Buenos Aires, estaba claro que a medida que la expansión de los

servicios avanzara hacia las áreas periféricas de la concesión, se encontraría necesariamente con poblaciones cada vez más pobres del conurbano bonaerense. Esto significaba para la empresa concesionaria que el número de conexiones crecería de manera inversamente proporcional al poder social de las poblaciones que atravesaría, a la probabilidad de cobro de los cargos de infraestructura y conexión y, en consecuencia, a la rentabilidad esperada.

En muchos casos, estas poblaciones representaban a las áreas de mayor “riesgo sanitario”, pero además, ocupaban espacios cuyos terrenos no les pertenecían. Es decir, no iba a funcionar la amenaza del embargo de la propiedad en caso de falta de pago. En algunas de estas poblaciones existían incluso conexiones clandestinas, organizadas en forma paralela a la red legal, donde las familias pagaban la conexión de ese servicio a algún poder local del área. Asimismo, se atribuye a este tipo de conexiones “un deterioro de la infraestructura que conducía a una pérdida sustancial de agua del sistema centralizado” (Bondorevsky y Petrecolla, 2001:7).

A fines del tercer año de la concesión, alcanzando la mitad del primer quinquenio, la empresa comienza a preocuparse por esta tendencia. En este sentido, la empresa reconoce que el nivel de cobertura en la provisión de agua en los partidos del conurbano bonaerense comprendidos en el área regulada, fue superior en las áreas urbanas de condiciones socioeconómicas media y alta, áreas estas, por otra parte, donde el porcentaje de cobertura ya superaba el 75% (Rey, 2002:59). Durante este período pareciera desenvolverse una lógica que priorizó los sectores de mayor poder social. En este sentido, los sectores más pobres (así como otras áreas sin interés comercial: rurales o urbanas dispersas) se constituyen en un mercado poco atractivo, lo cual refleja una política orientada a mantener (o incluso incrementar) las rentabilidades de la concesión.

Algunos analistas de las políticas en el sector, señalan que la empresa privilegió “en primer lugar aquellas expansiones sustentables desde criterios técnicos y económicos”; y justifican dicha actitud dado que “la premisa de expandir la red, teniendo en cuenta criterios sanitarios y sociales no fue estipulada originalmente en ningún contrato de concesión”; las metas sólo hacen referencia a “un número determinado de conexiones” o “se expresan en porcentajes de cobertura, sin referencia concreta a lograr la conexión de los sectores pobres”. Asimismo, señalan que “tanto en los marcos regulatorios como en los contratos de concesión, la expansión de los servicios ha estado ligada por un lado a criterios técnicos, es decir, a la existencia de condiciones que permitan una conexión razonable al sistema centralizado, y por el otro a criterios económicos, estos últimos referidos al nivel de inversión requerida y la capacidad de la población a servir de pagar por los servicios”. En este sentido, se afirma que “la imposición regulatoria de que la carga total de las obras de conexiones domiciliarias e internas recaiga en los beneficiarios, sumada a la obligatoriedad de pago una vez que el hogar está servido por la empresa, han inhibido toda demanda que pudieran hacer los sectores pobres.” Finalmente, la escasa presencia de la cuestión de la pobreza en los marcos regulatorios y en los contratos de concesión, es atribuido al hecho de que el gobierno nacional utilizó el esquema de privatizaciones y concesiones -diseñado a principios de la década de los años 90’- sólo como un instrumento estabilizador de los

desajustes fiscales coyunturales de la economía argentina (Bondorevsky, Petrecolla, 2001:38).

Ya desde el inicio, se había originado cierto nivel de tensión en relación a lo que dictaminaba el regulador respecto del servicio en las Villas de la Ciudad de Buenos Aires<sup>71</sup>. La empresa condicionó la expansión del servicio en estas poblaciones, a tareas previas que debía realizar el Municipio de la Ciudad. La empresa exigía a la municipalidad liberar las trazas ocupadas por viviendas y llevar los predios a cotas razonables. Estas exigencias implicaban una reurbanización de estas poblaciones, dejar de ser lo que eran, lo que parece indicar que las formas tecnológicas de la expansión no se adecuaban a las características de los asentamientos de dichas poblaciones.

Las condiciones que la empresa exigía implicaban la postergación de estas expansiones en estas poblaciones por un tiempo importante, en consideración de las obras previas que debían realizarse. Un requisito justamente no para las condiciones de asentamiento. Un requisito de ciertas condiciones urbanísticas o de acondicionamiento del territorio de asentamiento, de resolución no inmediata.

En ese momento, la empresa cumplió con dicha resolución sólo en los asentamientos que poseían esas condiciones o las mismas fueron realizadas por el municipio. En la gran mayoría de estos asentamientos donde no se cumplió con dicha resolución, la empresa deslinda su responsabilidad, transfiriéndola al municipio, en razón de haber exigido reiteradamente a éste el cumplimiento de dichos acondicionamientos, que finalmente no se realizaron.

La concesionaria parece cambiar su política con posterioridad, cuando plantea expandirse a poblaciones pobres del conurbano, justificando el uso de materiales “alternativos”, cuando ciertas características del territorio así lo exijan, sin plantearse su modificación.

Pero la concesionaria va a señalar un nuevo obstáculo para introducir estos “materiales alternativos más adecuados” en zonas pobres con características de anegamiento: los códigos para el uso de materiales heredados de la anterior empresa estatal, Obras Sanitarias de la Nación (OSN). La empresa, al igual que algunos analistas, considera que las pautas de calidad y tecnologías que establece la ley orgánica heredada de Obras Sanitarias, son muy estrictas y difíciles de implementar en zonas de emergencia. Asimismo, señalan que el regulador ha puesto reparos y “no ha brindado información sobre cambios permitidos a la concesionaria”<sup>72</sup>.

A pesar de esto último, en las tareas conjuntas de expansión entre Aguas Argentinas y algunas ONGs como el International Institute for Environment and Development (IIED sede Buenos Aires), han tenido que violar disposiciones

---

<sup>71</sup> Resolución N° 81/94 del ETOSS.

<sup>72</sup> En un informe realizado por el Instituto de Ingeniería Sanitaria de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (trabajo que encargó la Comisión de Usuarios del ETOSS), se enuncian propuestas alternativas para la adaptación de otras tecnologías dentro de la concesión de Aguas Argentinas S.A., como, por ejemplo, la utilización de grifos públicos en barrios pobres o núcleos sanitarios centralizados.



contractuales para implementar tecnologías acordes, menos costosas y adaptables a superficies anegadas y sinuosas en algunos barrios carenciados.

Otra de las formas que la empresa utilizó para la extensión del servicio en estos sectores, con inversión y costos prácticamente inexistentes, fue la expansión de la red con participación comunitaria (Ver, más adelante, “Grado de compromiso de la comunidad y de las organizaciones de la sociedad civil en los SAS”).

Entre las formas a través de las cuales la empresa extendió la prestación de servicios, se encuentra también la “tarifa social”. La presentación de la misma en la Audiencia Pública (mediados de 2000) y su aprobación fue vivenciada como un triunfo importante. Su sanción como Ley en la Provincia de Buenos Aires (N° 12.698) fue considerada como un reconocimiento legislativo a la lucha de algunos sectores pobres y desocupados por recuperar su derecho a ciudadanía. Esta situación también significó ventajas para la empresa, en tanto la misma redujo las condiciones existentes para las conexiones clandestinas, habilitándola a facturar en aquellas zonas donde antes no podía. A su tiempo, también se presentaron algunas desventajas, a saber: proveer el servicio a sectores que en cualquier momento pueden dejar de pagar. En ese momento, y en el marco de la audiencia, la empresa presentó un proyecto donde estaba dispuesta a destinar 4 millones de pesos para financiar esa tarifa. En la instrumentalización de dicho fondo, han participado distintas agrupaciones vecinales y ONGs en las audiencias desarrolladas en el ETOSS.

La tarifa estaba destinada a los llamados indigentes (que recibían ingresos menores a los \$120) y pobres (cuyos ingresos eran inferiores a \$300). El regulador estimó, en ese momento, que el universo de destinatarios era de 185.000 personas debajo de la línea de indigencia, y 336.000 debajo de la línea de pobreza. El subsidio duraría un año, con posibilidades de renovación. El único requisito para mantener la percepción del subsidio era: no acumular 3 bimestres de mora en el pago, mientras que las deudas de los usuarios de estas poblaciones quedaban en suspenso al igual que las acciones de corte.

Se pensaba que a mediados del año 2000, se comenzaría a aplicar dicha tarifa. Sin embargo, la profundización de la crisis social, política y económica del país, así como el retraso en los relevamientos necesario para determinar las población beneficiarias –a la que se habían comprometido los municipios de los Partidos del conurbano involucrados–, han determinado que, a mitad de 2003, aún no se haya aplicado.

### **Formas de la “sociedad civil” o comunitarias**

Grado de compromiso de la comunidad y de las organizaciones de la sociedad civil en los SAS.

#### *En la organización y entrega de SAS*

Algunos analistas destacan que el modelo regulatorio de la concesión ha dado a los usuarios un papel centrado básicamente en el “control de los servicios”, así como “orientado a la queja”, sin desarrollo de otros tipos de “participación activa” en el “diseño de la expansión, en la operación del sistema y en el mantenimiento de la infraestructura”. (Bondorevsky y Petrecolla, 2001:18). La organización, administración, dirección y

suministro del servicio ha sido exclusivo de la empresa concesionaria, sin participación de la ciudadanía.

Sin embargo, es importante destacar que en determinadas áreas de los Partidos del conurbano ha intervenido como mano de obra de la extensión de redes. En algunos casos, a partir de la iniciativa de organizaciones vecinales, pero rápidamente integradas a la política de la empresa, y en otras directamente por iniciativa de la empresa. En todos estos casos, el esquema ha involucrado además, la participación del municipio a través del financiamiento de las obras. Por lo general se trata de asentamientos poblacionales pobres del conurbano bonaerense, donde la participación de los pobladores sirve para financiar con su propio trabajo la expansión de la red<sup>73</sup>.

La forma que reviste esta participación es a través de distintos tipos de convenios, en los cuales intervienen el Estado Municipal o Provincial, ONGs, la empresa prestataria y los propios vecinos. Esta estrategia se ha llevado a cabo con relativo éxito, principalmente en vecindarios pequeños de 500 a 2.000 residentes. Los grupos comunitarios pagan los costos de conexión con trabajo, cavando zanjas e instalando caños bajo supervisión de la empresa concesionaria. Por su parte, las municipalidades cubren el costo del trabajo técnico y de los materiales. En otros, las municipalidades pagan la tarifa de conexión para las viviendas que reciben el servicio y los residentes deben reembolsar la tarifa a la municipalidad en cuotas durante cinco años. La concesionaria debe compensar ese gasto con un descuento en sus facturas a esos clientes.

Algunos especialistas han señalado objeciones a este tipo de emprendimientos como solución a las expansiones, en aquellos casos en los que los asentamientos poblacionales son mayores, más complejos y que involucran inversiones de capital más importantes. En este sentido, afirman que estos emprendimientos tienen un alcance limitado en cuanto al número de usuarios beneficiados y contribuyen marginalmente a la universalización del servicio. Asimismo, sostienen que estas experiencias sirven a la empresa en el mejoramiento de su imagen frente a la comunidad, y en la estrategia de sus accionistas de posicionarse en otros mercados emergentes con características comunes donde la empresa puede mostrar reputación en lo referente a su rol social y solidario con los sectores pobres. Se afirma, finalmente, que la expansión financiada por los gobiernos

---

<sup>73</sup> Esta participación de la ciudadanía en la expansión de la red de servicios de agua y saneamiento, a nivel de los municipios del conurbano bonaerense (los municipios de la zona norte del conurbano: San Martín, Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre), implicó “algún nivel de organización comunitaria de base territorial”. Dos formas o lógicas se destacan:

a. Aquella con “alguna experiencia previa de autoorganización colectiva”, donde la organización comunitaria articula y lleva adelante la demanda de los vecinos. Por lo general, esta demanda forma parte “del proceso de urbanización, independiente, paralela o complementaria, según el caso, a la de regularización de la ocupación de las tierras. (...) Dicho proceso incluye la obtención de red eléctrica, agua potable y, más adelante, pavimento y cloacas” (Catenazzi, 2001).

b. Aquella con escasa experiencia de autoorganización, donde los vecinos se reúnen por iniciativa de la empresa concesionaria con el fin de firmar un contrato a partir del cual dan “su acuerdo con la extensión de la red y su compromiso de pago. (...) Se trata de una reunión efímera, en la que se conforman en un momento colectivo sólo para adquirir el estatuto de «clientes», es decir, actores individualizados e individualizables para la empresa.” (Catenazzi, 2001).

En ambas formas, la empresa, en coordinación con el municipio, capta y/o genera un espacio de demanda.

locales y su posterior conexión al servicio centralizado de la concesionaria, es resistida por las empresas, ya que los costos operativos en el futuro de mantener la red para estos sectores corren por cuenta de éstas, siendo que se trata de una clientela que paga tarifas inferiores al costo de provisión, y cuyo índice de morosidad suele ser elevado (Bondorevsky y Petrecolla, 2001).

Finalmente, se encuentran los hogares o poblaciones no cubiertos por los servicios centralizados de red pública de agua y cloacas. Hay que destacar que se trata de importantes porciones de población del conurbano bonaerense, una parte de ella bajo jurisdicción de la empresa concesionaria. Estos sectores han resuelto sus necesidades “a través de sistemas individuales de distinto nivel en cuanto a su seguridad sanitaria” (Catenazzi y Da Representação, 2000). La existencia de grandes acuíferos subterráneos, ha permitido a esta población obtener el agua a partir de perforaciones a las napas y su extracción a través de bombas a motor o –en menor medida- manuales. De la misma forma, para el drenaje de las aguas servidas y excretas a través de los llamados “pozos ciegos” o “negros”, con o sin mediación de cámara séptica. Estas situaciones son enfrentadas y resueltas de manera individual por cada hogar, a través de personas o empresas privadas dedicadas a la perforación de napas y de la construcción y desagote de los pozos “ciegos”, en lo que hace a la obtención de agua y saneamiento, respectivamente.

#### *En los procesos de realización de políticas de SAS*

Ha sido expresada básicamente a través de las organizaciones de usuarios y consumidores. Si bien ha estado ausente en el diseño, operación y mantenimiento del servicio, ha venido incrementando su participación, con relación al desenvolvimiento de la concesión y a la vección e intensidad del proceso social, político y económico, intentando incidir en los procesos de realización de políticas, básicamente a partir de fines de los años 90<sup>74</sup>, y más tarde (Resolución del ETOSS de abril de 2000) cuando son integradas al regulador, institucionalizándose su participación<sup>74</sup>. En este sentido, se ha producido un proceso de ampliación de la participación de otras expresiones de la ciudadanía que, en principio, estaban restringidas a las representaciones estatales -en el gobierno como en el regulador- en la elaboración de políticas en el sector de agua y saneamiento.

Sin embargo, esta participación tiene una restricción normativa<sup>75</sup> en cuanto a las condiciones de personería jurídica para integrarla, que limita legalmente la participación

---

<sup>74</sup> La Comisión tiene su lugar físico en el ETOSS, en donde todas las semanas se reúnen las asociaciones que forman parte de la misma: ADELCO, PROCONSUMER, Asociación Vecinal Belgrano “C”, Unión de Usuarios y Consumidores, ADECUA, Consumidores Argentinos, Asociación Civil Cruzada Cívica, Consumidores Libres, UCA, DEUCO, ACUC, CEC.

<sup>75</sup> Debidamente registradas en el Registro Nacional, de acuerdo con lo prescripto por la Ley N° 24.240: lograr competencia a nivel nacional, para lo cual requieren de la presencia de funcionarios en dos distritos y tener filiales de la asociación en otras provincias.

de otras organizaciones vecinales y de usuarios, lo que la priva de una ampliación en el carácter social y de las demandas que expresan las organizaciones que quedan excluidas.

En el año 2000, las asociaciones de consumidores y, en particular, la Comisión de Usuarios del ETOSS, logran un destacado lugar en la discusión que se dio en la Audiencia Pública sobre el Segundo Plan Quinquenal diseñado por la concesionaria. Asimismo, elaboró un conjunto de críticas al modelo de la concesión y al accionar de la empresa, el regulador y el gobierno, y las ha fundamentado en un informe técnico presentado en dicha Audiencia Pública.

A partir de la creación de la Comisión de Usuarios del Regulador, éste ha puesto en consideración de la misma propuestas de modificación tarifaria, planes de inversión y/o expansión de los servicios, modificación de la calidad de los servicios, y del reglamento o regímenes de atención y reclamos de usuarios (Bondorevsky y Petrecolli, 2001).

El tipo de soluciones que da la Comisión son de carácter administrativa (presentadas a la Subsecretaría de Recursos Hídricos) y no tiene poder de realizar presentaciones judiciales, las que se canalizan a través de cada una de las asociaciones. Tampoco tiene como propósito atender reclamos individuales de los usuarios<sup>76</sup>, los cuales se canalizan a ésta a través de cada una de las asociaciones. Algunas de las asociaciones traducen gran parte de sus reclamos en forma de proyectos de ley que se presentan en el Parlamento<sup>77</sup>. Otras lo han hecho respecto de otros servicios públicos, y en el caso del sector de agua canalizan este tipo de proyectos, a través de la Comisión de Usuarios del ETOSS.

#### En la protección de los usuarios

Un tipo de “protección” es la que se expresa a través de las denominadas organizaciones de usuarios y consumidores. Esta es, básicamente, un apoyo y mediación de los reclamos que presentan los usuarios con relación al servicio de agua y saneamiento. Las asociaciones tendrían la facultad de defender los intereses de los consumidores y los derechos de los usuarios ante la justicia u otros organismos estatales o privados; asesorar a la ciudadanía; desarrollar tareas que contribuyan a la aplicación de la normativa vigente en la gestión de los servicios. Otro tipo de acciones que realizan algunas de las asociaciones de defensa de los usuarios de servicios públicos tiene que ver con la capacitación de los usuarios en lo que concierne a sus derechos como tales. También participan de foros con otras organizaciones, seminarios internacionales, organización de jornadas de protesta, etc. Actúan principalmente, allí donde hay quejas de usuarios, o cuando se producen incumplimientos, por parte de la empresa o de los entes reguladores, de algunas de las cláusulas correspondientes a los pliegos de licitación, el contrato de

---

<sup>76</sup> Mantiene una guardia muy reducida a los efectos de recibir las quejas de los usuarios.

<sup>77</sup> El fundador de una de las Asociaciones de Consumidores es actualmente Diputado Nacional, y uno de sus asesores es Presidente de dicha Asociación. (Ver: Anexo “Entrevistas: entrevista con Roberto Zorzoli”, Anexo “Documentos de Asociaciones: los proyectos de Ley presentados por el Diputado Polino).

concesión o el marco regulatorio, así como también la afectación de otros marcos normativos vigentes en el orden local.

La reforma constitucional de 1994, otorgó estatus legal a la participación de la ciudadanía a través de la figura de las organizaciones de usuarios o consumidores. En realidad, estas organizaciones comienzan a conformarse un tiempo antes, paralelamente al momento de la transferencia del servicio<sup>78</sup>. Gran parte de ellas reconoce una relación asimétrica, una situación de indefensión ciudadana con relación a la participación de la empresa privada en la administración de los servicios públicos, y se señala la necesidad de una protección de los usuarios. Su función es la de recibir los reclamos de la ciudadanía (una vez que hayan pasado por la empresa y el ente de control); es decir, se crean nuevas instancias de tramitación y mediación del reclamo y de los posibles conflictos. Una vez que las asociaciones reciben los reclamos de los usuarios la forma de acción mayormente utilizada es la presentación administrativa o judicial. Se busca, generalmente, que la problemática por lo cual un usuario se acerca a una de las asociaciones afecte a más de un usuario para que la acción tenga más impacto.

La mayoría de las asociaciones que conforman la Comisión de Usuarios del ETOSS, llevan los reclamos o presentaciones que reciben en sus asociaciones a este ámbito y contrastan con las demás asociaciones si se trata de un problema general (es decir, que muchas de las asociaciones están recibiendo reclamos sobre la misma problemática) o si sólo se trata de casos aislados. Si sucede lo primero, el problema es trabajado en conjunto por la Comisión. No obstante, si el reclamo es administrativo se hace desde la Comisión; pero si se trata de preparar una demanda judicial, ésta se realiza desde las asociaciones que son las que tienen legitimidad para esta tarea.

A los fines de asegurar una intervención imparcial de las asociaciones ante los reclamos de los usuarios, se establecieron una serie de restricciones normativas. Entre las más significativas están: la prohibición de participar en actividades políticas partidarias; la obligación de ser independientes de toda forma de actividad profesional, comercial o productiva y recibir donaciones, aportes o contribuciones de empresas, no pudiendo sus publicaciones contener avisos publicitarios<sup>79</sup>.

Para asegurar su “autonomía financiera”, la Comisión recibe fondos del ETOSS, un monto de \$12.500 mensuales, que se reparten entre las doce asociaciones integrantes. Además cuenta con una partida equivalente para gastos de funcionamiento que puede

---

<sup>78</sup> Las mayoría de las Asociaciones de Defensa de los Usuarios de Servicios Públicos, surgieron después de sancionada, en 1993, la Ley de Defensa del Consumidor.

<sup>79</sup> Las Asociaciones de Consumidores reflejan las distintas vertientes políticas ideológicas de los últimos 40 años (Entrevista a los integrantes de la Unión de Usuarios y Consumidores filial Rosario. Ver anexo “La experiencia de la Asamblea Provincial del Agua”). Se ha señalado también que existen en elaboración –en el ámbito parlamentario– proyectos de unificación de las asociaciones, cuya consecuencia sería darle mayor peso a los partidos tradicionales como el Partido Justicialista y el Partido de la Unión Cívica Radical (UCR). Con relación a las restricciones en cuanto a las donaciones, aportes o contribuciones por parte de las empresas, así como en lo referido a publicidad, algunas asociaciones han manifestado que esto no siempre se cumple. Finalmente, a pesar que existen algunas restricciones normativas en cuanto a las vinculaciones entre las expresiones gremiales o sindicales y las asociaciones, éstas últimas intentan estrechar relaciones con las primeras en distintas actividades. (Entrevista a Roberto Zorzoli, Asociación de Consumidores Libres, y a Marcelo Treguer, Secretario de la Asociación a Unión de Consumidores Argentinos. Ver: Anexo “Entrevistas”).

pedir al Ente con previa autorización del Directorio, detallando previamente la finalidad por la cual se pretende hacer ese tipo de gasto. Asimismo, es beneficiaria de un subsidio del Gobierno Nacional y otro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires<sup>80</sup>.

*Conflictos sociales y políticos en torno al agua. Conflictos actuales y potenciales. En torno a las sucesivas renegociaciones de las condiciones contractuales iniciales.*

Estas renegociaciones introdujeron sucesivos incrementos en las tarifas de agua y saneamiento -a través de “adecuaciones” de los coeficientes que definían los cargos o con la introducción de nuevos cargos (SUMA) o su ajuste, a partir de índices referenciales internacionales, que afectaron de manera sustancial la estructura tarifaria. Asimismo, involucraron nuevas condiciones contractuales con relación a la redefinición de las metas y medios, introducción de revisiones contractuales más periódicas, resguardos ante la alteración de la paridad cambiaria, entre otros, que implicaron en los hechos la constitución de un nuevo contrato de manera implícita<sup>81</sup>. Estas renegociaciones también implicaron la condonación de una serie de incumplimientos respecto de los marcos regulatorios y el contrato iniciales.

Por su parte, la empresa ha justificado su actitud en función, básicamente, de dos factores: las ambigüedades en los marcos regulatorios, o el exceso en el estricto cumplimiento de las normas por parte del regulador, en lo que refiere a la dimensión normativa, y a situaciones nuevas no esperadas: la morosidad o resistencia de la población a pagar ciertos cargos, la introducción de nuevas obras no contempladas en el contrato original, información parcial al momento de la transferencia, nuevos marcos normativos a nivel nacional e internacional para el sector, e incluso las condiciones sociales, políticas y económicas locales e internacionales.

En este sentido, y con relación a los marcos normativos, algunos analistas han remarcado -apoyándose en ciertos estudios acerca de la experiencia internacional en cuanto a procesos de transferencias bajo la forma de concesiones-, que “el diseño de la concesión es el más fuerte determinante del desempeño y de los conflictos, en lo que hace a reclamos, renegociación, impacto distributivo, rentas, eficiencia, competencia en el sector, entrada al mercado e impacto sobre él, incentivos, en sentido amplio, y desempeño”. Estos estudios destacan además, que más de la mitad de estas concesiones son renegociadas en los primeros tres años, y los problemas más comunes son atribuidos a los “pobres diseños de las concesiones, contratos y reglas regulatorias poco claras,

---

<sup>80</sup> Algunas organizaciones de usuarios han señalado que, con el correr del tiempo, se ha producido una disminución de los montos asignados por el Gobierno Nacional, y en muchas ocasiones pagados fuera de término. Además, como hay una asignación diferencial por entidad, ésta no siempre queda clara para las organizaciones. También existen inconvenientes con el depósito del subsidio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Éste solicitó a las organizaciones abrir una cuenta en el Banco Ciudad (anteriormente se depositaba en la cuenta del banco que la organización había abierto), pero el depósito aún no se ha hecho, situación que produce cierta incertidumbre e inseguridad a las organizaciones. En cambio, no existen estos inconvenientes con los fondos que reciben del ETOSS, que se reparte de manera igualitaria. (Entrevista a Jorge Pérez Frumento, Asociación Vecinal Belgrano “C”. Ver: Anexo “Entrevistas”).

<sup>81</sup> No existe a la fecha texto ordenado del nuevo contrato, sino un conjunto de normas que corrigen las anteriores. Un texto ordenado ha sido recientemente encomendado al Regulador.

cambios *ex post* de las reglas del proceso, e inapropiadas interpretaciones para solicitar renegociaciones de contratos.” (Ferro, 2001).

La primer renegociación, durante el primer semestre de 1994, tuvo como consecuencia una serie de incrementos porcentuales<sup>82</sup> en la tarifa general, en el cargo mínimo de conexión y en los cargos de infraestructura, tanto para el servicio de agua potable como de desagües cloacales. La empresa, el regulador y analistas del sector coinciden en que la magnitud de dichos cargos generó un alto nivel de morosidad y resistencia al pago por parte de la población, que no tenía acceso a estos servicios.

Sin embargo, la empresa se apoyó en esta morosidad y resistencia al pago<sup>83</sup> (así como los factores mencionados anteriormente), para renovar su iniciativa en la búsqueda permanente de nuevas formas para asegurarse una efectiva y mejor recaudación. Esta iniciativa lleva a una segunda renegociación a partir de 1997, cuando se afirma, incluso, que había causales suficientes para la rescisión del contrato de concesión (incumplimientos contractuales convalidados por el Ente de Control). La renegociación a partir de 1997 aseguró a la empresa –entre otras condiciones-, la distribución de estos cargos al conjunto de los usuarios, desencadenando una serie de críticas que apuntaban a problemas de inequidad tanto horizontal como vertical,<sup>84</sup> así como del destino final de los montos correspondientes a dichos nuevos cargos.

La oposición a este proceso estuvo conformada por un arco de fuerzas políticas y sociales diversas, pero concentrada y expresada judicialmente a través de la denuncia pública, por los representantes de las Defensorías del Pueblo de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires, y los representantes de las asociaciones de usuarios y consumidores. Estas acciones se centraron en la búsqueda de la anulación de los incrementos tarifarios por considerarlos en muchos casos ilegítimos, dados los incumplimientos al contrato original, básicamente en cuanto a metas e inversión; en la denuncia de una ausencia de la función que debe cumplir el regulador en la protección de los intereses de los usuarios, y la solicitud de un debate público en torno a estas cuestiones<sup>85</sup>.

El Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) interpuso una acción judicial con el fin de declarar nulos los Decretos N° 149/97 y 1167/97 (que contemplaban los mecanismos de renegociación). Como consecuencia, la aprobación de la transformación

---

<sup>82</sup> Resolución del Regulador N° 81/94.

<sup>83</sup> Se afirma, incluso, que la empresa habría amenazado enfrentar esta situación judicialmente, pero que desistió ante el expreso pedido de las autoridades políticas.

<sup>84</sup> De los informes anuales de la empresa (1994 a 1999), se desprende que el efecto del cargo SUMA ha implicado una mayor recaudación, que en el caso de los cargos por infraestructura. Entre noviembre de 1994 y junio de 1995, la recaudación bimestral por el cargo de infraestructura raras veces superaba los \$2.000.000, mientras que, entre 1997 y 1999, el promedio bimestral con el cargo SUMA alcanzó los \$12.380.000 (Bondorevsky y Petrecolla, 2001, pág. 15).

<sup>85</sup> Las Asociaciones de consumidores y usuarios –reconocidas legalmente- solicitaron, ante distintos funcionarios del Poder Ejecutivo y ante la Comisión Bicameral de Seguimiento de las privatizaciones y Reforma del Estado, información acerca de los términos en que se estaba desarrollando la renegociación, además de exigir su participación, sin embargo ambos pedidos le fueron denegados. Exigieron entonces, junto a legisladores de la oposición, la realización de una audiencia pública (considerada en el reglamento del regulador) previa a toda aprobación de cualquier modificación contractual. Tampoco se hizo lugar a esta petición (García, 1998).

de los cargos de infraestructura en un nuevo cargo que se extendía al conjunto de los usuarios (cargo SU, servicio universal), tuvo como contrapartida una medida cautelar que trabó el cobro del mismo por casi un año. Finalmente, la instancia judicial, falló a favor del cobro de dicho cargo. Para esta resolución de la batalla judicial fue decisivo el comportamiento de los poderes políticos de los municipios del conurbano, aunque asincrónico respecto de la apelación que meses antes había realizado el gobierno nacional, y afectados por la paralización de obras<sup>86</sup>.

El proceso de renegociación estuvo atravesado, asimismo, por una disputa política más general, vinculada ésta a los procesos electorales. La oposición política hizo de estas renegociaciones uno de los ejes de campaña contra el gobierno, exigiendo un debate público; pero así como desde determinadas expresiones, las demandas y expectativas de un mayor control y revisión de los contratos tuvo un contenido legítimo, en otras pareció obedecer sólo al ritmo político-electoral, desde el momento en que sus identidades representativas habían estado de acuerdo en un principio con estas renegociaciones y aumentos tarifarios. Incluso algunos legisladores oficialistas tomaron distancia y criticaron la oportunidad de estas renegociaciones.

Como contrapartida, este proceso rápido de renegociación de los contratos<sup>87</sup> también se ha vinculado a la oportunidad de los tiempos políticos del gobierno, con miras a lograr un margen aceptable antes de las elecciones de 1999, dentro de una estrategia más amplia de reelección presidencial. En este sentido, la marginación momentánea del regulador a partir de la entrada en escena de una Secretaría de Estado más afín al ejecutivo, y la transferencia final a ésta de la autoridad de competencia<sup>88</sup>, ha sido atribuida a la necesidad de lograr un mayor margen de maniobra como consecuencia de las restricciones que implicaban los cambios en las representaciones políticas, después de resultados electorales adversos.

Esta dinámica ha sido caracterizada en algunos casos como falta de transparencia, producto del encierro de estos procesos en la órbita del gobierno, la empresa y el regulador, e incluso a partir de 1997 con exclusión relativa de este último. También como

---

<sup>86</sup> “El cargo SU fue afectado por una medida cautelar dictada por un juez, a pedido del Defensor del Pueblo de la Nación, entre el 12 de marzo de 1998 y el fallo judicial que resolvió su implementación a partir de noviembre de 1998. El 8 de octubre de 1998, un tribunal falló que el SU estaba vigente y que Aguas Argentinas S.A. podría cobrarlo en forma retroactiva. El 1 de octubre de 1998, un grupo de 16 intendentes (Alcaldes) del Área Metropolitana y el Gobierno (provincial) Bonaerense habían efectuado una presentación ante la justicia federal para que se autorizara a Aguas Argentinas S.A. a cobrar el SU, de forma tal que se reanudarán las obras de cloacas y tendido de redes de agua en sus distritos. El pedido, radicado en la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, constituyó una adhesión a la apelación realizada meses antes por el Gobierno Nacional contra la medida cautelar. Aguas Argentinas S.A. había paralizado planes de extensión de redes. La Defensoría del Pueblo, quien interpuso el recurso contra el SU, lo rechazó por considerar que constituía el virtual cobro de un impuesto por parte de una empresa privada, ya que el costo de las inversiones programadas no sólo debería ser solventado por los propios beneficiarios de las obras sino, a su entender, por usuarios con servicios ya instalados” (Ferro, 2000).

<sup>87</sup> La renegociación del contrato original firmado en 1993, comenzó en 1997 y concluyó en 1999.

<sup>88</sup> El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 146/98 designa a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, dependiente de la Presidencia, como nueva autoridad de aplicación desde inicios de 1998 en reemplazo de la Secretaría de Obras Públicas.



favorecedora de actos de corrupción. Asimismo, ha generado una sospecha o desconfianza social y política -como en el resto de los servicios públicos concesionados-, dado que ha funcionado, prácticamente, sin un sistema efectivo de control en un marco de alta rentabilidad, y que ha tenido importantes consecuencias para el gobierno en ese período.

*En torno al acceso y permanencia en el servicio*

No se han producido conflictos significativos por parte de aquellas poblaciones no alcanzadas por la red, esto es: sin acceso al servicio. En muchos casos, las políticas de financiamiento del acceso han sido un obstáculo, principalmente para la determinación de los sectores más pobres. Por otro, la empresa, en algunos casos junto al municipio, y en otros casos a través de organizaciones vecinales, ha experimentado políticas de incorporación de estas poblaciones a través de formas de trabajo comunitario.

Sin embargo, si concebimos al acceso al servicio no como un momento puntual sino como un proceso, se observa la existencia de franjas de población que acceden al mismo pero su permanencia es inestable con relación a su poder social y a la magnitud de los cargos. En este sentido, el alto nivel de morosidad y resistencia a pagar que generaron los elevados cargos de infraestructura, a partir de 1994, fue una acción embrionaria de impugnación a las políticas de financiamiento estipuladas para el acceso al servicio.

Aguas Argentinas S.A. factura el servicio, cuando las redes de agua y cloacas pasan frente a la vivienda, aunque los hogares no estén conectados al mismo. Cobrar o exigir un pago cuando no se presta el servicio, se halla considerado como parte de los derechos de la concesionaria<sup>89</sup> y ha sido avalada por el Directorio del Regulador (que expresa la fracción política, los funcionarios designados por el poder político) aunque no sin contradicciones con las consideraciones de determinadas áreas técnicas<sup>90</sup>. Esta política ha generado quejas por parte de los usuarios y presentaciones por parte de las Defensorías del Pueblo y organizaciones de usuarios<sup>91</sup>. Las mismas han señalado que la aplicación de esta normativa vulnera doblemente la noción de justicia: permitiendo el corte de servicios esenciales, y autorizando la facturación, a pesar de que el consumo haya sido suspendido coactivamente. Asimismo, que esta situación es contraria “a las

---

<sup>89</sup> Pliego de Bases y Condiciones, Capítulo VII.

<sup>90</sup> El Departamento de Asuntos Jurídicos del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), había producido un dictamen mediante el cual declaraba ilegítima la facturación del consumo en caso de corte. Sin embargo, el directorio del Ente Regulador no lo consideró procedente y autorizó la facturación después del corte. Por otra parte, estas contradicciones entre las jerarquías políticas de las direcciones y los planteles técnicos en el ámbito estatal han sido una constante –con breves interrupciones- no sólo durante la década de los noventa.

<sup>91</sup> Las Defensorías del Pueblo de la Nación y Ciudad de Buenos Aires han presentado requisitorias y recomendaciones para que se deje sin efecto toda demanda por esta clase de cargos. (DPC, 2000, reclamo 2000, p2., e Informe de la DPN, 2003). Si bien el ETOSS reconoce que, según el régimen tarifario vigente, no corresponde el cobro cuando los servicios han sido cortados, este principio fue modificado por Resolución de la SRNyDS N° 601/99, donde en uno de sus anexos se permite el cobro cuando el servicio se encuentra cortado por falta de pago, con una disminución del 50% en la Tarifa Básica Bimestral.

normas del Código Civil, a las normas constitucionales sobre el derecho de propiedad y al propio marco regulatorio de la actividad” (Bevillaqua, 2001), ya que “trae aparejado un enriquecimiento incausado del concesionario” y no se compatibiliza con el derecho de la concesionaria a facturar a partir de la prestación<sup>92</sup>.

Por otra parte, esta normativa se funda en la falacia de la igualdad de las condiciones sociales, que desconoce las identidades reales involucradas. Además de producirse un pago sin prestación real del servicio, tiene un efecto negativo cuando se trata de poblamientos de bajos ingresos, que no están en condiciones de pagar los cargos de conexión, las obras para la instalación interna o de regularizar la situación de mora; situación esta última agravada, dado los precios que cobra la concesionaria<sup>93</sup>. La consecuencia es la expulsión de un servicio esencial para la vida de los usuarios de menores ingresos<sup>94</sup>, al mismo tiempo que muestra un desconocimiento o desinterés por las consecuencias sobre la salubridad pública, así como su incidencia en la contaminación de las napas, en la medida que obliga a estas poblaciones a resolver el suministro, drenaje y saneamiento de las aguas como pueden. En algunos casos, a resolver el acceso al servicio de forma ilegal, y también de forma deficitaria cuando los materiales y técnicas de resolución no son los adecuados. Por otra parte, esta situación indica una asincronía entre extensión de redes y conexión de las poblaciones a las mismas. En este sentido, un área a la cual se hayan extendido las redes no implica necesariamente cobertura para esas poblaciones. “Área servida” (de agua potable o desagüe cloacal) no equivale a población efectivamente conectada al servicio.

#### *En torno a la calidad de los servicios*

Sobre la calidad del servicio, podemos identificar: la calidad del agua provista, la continuidad y la presión del agua que se suministra. Si bien respecto de estos tres aspectos del servicio no se han producido conflictos importantes, han existido quejas constantes de los usuarios de algunas áreas de la concesión, en torno a la presión y la falta de agua. Con respecto a la calidad del agua, los reclamos de los usuarios han sido muy reducidos, aunque las últimas resoluciones del ETOSS advierten acerca de indicadores que estarían

---

<sup>92</sup> Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN), Informe 2003.

<sup>93</sup> “La empresa factura \$313 por sellar las cloacas por falta de pago y \$275 por la reconexión del servicio. En 1999 cortó el servicio de cloacas a 1.500 usuarios, de los cuales sólo se reconectó a 400. Por el “rubro” cortes del servicio de agua potable y cloacas AASA percibió en 1999 alrededor de 6 millones de pesos: en concepto de aviso de corte (20 pesos); corte con precinto (48 pesos); corte profundo (411 pesos) y corte de cloaca (588 pesos) aplicados a un total de 104.821 usuarios (incluidos los avisos de corte)” (Bevillaqua, 2001). La magnitud de estos cargos muestran una política de financiación de costos sin consideración de las condiciones sociales reales de ciertas poblaciones y ha sido largamente impugnada, generando una recomendación de la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires, para que se deje sin efecto toda demanda por esta clase de cargos.

<sup>94</sup> “La cifra de quienes no han podido regularizar la mora y reincorporarse al servicio es de 23.452 usuarios para el período 1994 a 1999, y su crecimiento ha sido explosivo en el último trienio” (Bevillaqua, 2001).

mostrando el no cumplimiento en una serie de parámetros, observándose incluso un retroceso en algunos de estos con relación a registros previos.<sup>95</sup>

Históricamente, la Ciudad ha sido un área heterogénea respecto de la continuidad y presión de la provisión de agua. Ésta varía espacialmente, siendo de carácter radial respecto del punto donde comienza la distribución, cayendo la presión hacia la periferia. Estas deficiencias han sido suplidas, desde hace décadas, tanto por los hogares como las industrias, con tanques de almacenamiento de agua que han sido parcialmente una solución a los problemas de presión e incluso de continuidad cuando las interrupciones son breves. El sistema implica la utilización de bombas a motor para elevar el agua a los tanques, lo que lo hace muy sensible a los cortes de suministro eléctrico por plazos prolongados<sup>96</sup>. Asimismo, este sistema transfiere a los consorcistas parte de la responsabilidad por la calidad interna del agua de consumo<sup>97</sup>.

El contrato de concesión estipula y exige una presión no menor de 10 metros columna de agua (mca). Sin embargo, actualmente hay un conjunto de áreas, principalmente en los Partidos del conurbano bonaerense<sup>98</sup>, donde la presión no alcanza los parámetros exigidos<sup>99</sup>. Según la información proporcionada por el regulador para el año 2001, la presión encabeza los reclamos relativos al servicio de agua (ver “quejas burocráticas”).

Los reclamos de los usuarios por baja presión han requerido la intervención de organizaciones vecinales y de defensa de los usuarios, así como por parte de la Defensoría del Pueblo de la Nación, que ha advertido y hecho recomendaciones al regulador, en cuanto a que correspondía una reducción de la tarifa (y reintegro de lo facturado anteriormente), en estos casos que el servicio se brindaba parcialmente. En mayo de 1999, el regulador resuelve aplicar porcentajes de descuento en las tarifas para aquellos casos

---

<sup>95</sup> Notas enviadas por el ETOSS a la empresa concesionaria, advirtiéndole a ésta de una serie de incumplimientos, a fines de octubre 2002.

<sup>96</sup> A fines de 2002, cuando se discutía el aumento de tarifas de electricidad y gas, se produjo un corte del suministro eléctrico que afectó a 8 millones de personas. Gran parte, además, se quedó sin agua corriente. Se produjo a las 15:30 horas, cuando la temperatura superaba los 30° C.

<sup>97</sup> La legislatura porteña ha aprobado una serie de normas que legislan la limpieza de dichos tanques de almacenamiento de agua, con el propósito de asegurar condiciones de potabilidad. Los tanques deben ser limpiados y su agua analizada, cada seis meses (dos veces por año). Se estima que en 1997, existían sólo en la Ciudad de Buenos Aires, alrededor de 200.000 edificios y aproximadamente 350 empresas en condiciones de realizar esta tarea. En ese momento se calculaba que el costo de la limpieza (para un tanque de 40 mil litros) variaba entre \$380 a \$450. Se trata de un negocio de alrededor de 170 millones de pesos al año, como mínimo.

<sup>98</sup> Tigre, San Fernando, Morón, San Martín, Avellaneda, Lanús, La Matanza, 3 de Febrero, Lomas de Zamora, Almirante Brown y Esteban Echeverría.

<sup>99</sup> “Al requerirse informes al ETOSS [ante el reclamo de un vecino de un municipio del conurbano], éste puso en conocimiento de esta institución que, con fecha 24 de noviembre de 1995, la Gerencia de Calidad de Servicio efectuó una medición de la presión de agua en las redes de la zona, dando como resultado la cifra de 4 metros de columna de agua (mca), hecho que además, por las constancias existentes en la Autoridad Reguladora era confirmado por la empresa, que reconocía que no se alcanzaba el mínimo contractualmente previsto de 10 mca” (DPN; inf. 1999, págs. 174-175).

en donde se producía baja presión. Posteriormente, y ante el incumplimiento de estas resoluciones por parte de la empresa, se ha visto obligado a multar a la concesionaria, en dos oportunidades. En un caso porque la empresa no realizó los descuentos que el ente de control había estipulado para estos casos un año antes, y en otro, por no solucionar el problema de baja presión en un barrio del partido de La Matanza, donde la empresa incluso había cortado el servicio y enviado intimaciones de pago y corte.

Por otra parte, los conflictos acontecidos en la ciudad capital de la provincia de Tucumán y en Bahía Blanca, en la provincia de Buenos Aires, han mostrado, en el plano de la acción y los valores ciudadanos, que ciertas condiciones o estímulos, pueden exasperar a una población urbana acostumbrada a un consumo cotidiano de agua, y prácticamente sin límites: que al abrir las canillas no haya agua, que ésta fluya con un color u olor no habitual, o que se encuentre –y se dé a conocer públicamente– que el agua contiene niveles altos de ciertos componentes perjudiciales para la salud (arsénico, plomo, nitratos, etc.). En este sentido, esto encierra un potencial de conflictividad, que incluso puede conducir a aquella derivada de aumentos tarifarios.

#### *Administración de los servicios*

La facturación en general, y en consorcios en particular, así como la instalación de medidores, devoluciones y derivados de los cortes, avisos de cortes o intimación al pago, han sido algunos de los aspectos que han involucrado cierto nivel de conflicto en torno de la administración de los servicios de agua y saneamiento (Ver también “quejas burocráticas”). Por una parte, se expresó en el rechazo por parte de los consorcios de propiedad horizontal al ingreso al sistema medido, como consecuencia de negarse al prorrateo general en los consorcistas. La normativa que permite la facturación global, parece fundarse en un criterio muy particular de responsabilidad cuando extiende la misma al conjunto de los copropietarios ante la deuda de alguno de ellos. Afecta, por otra parte, las operaciones de compra-venta del inmueble por la imposibilidad de obtener el “libre deuda”, salvo que se asuma la deuda del consorcio

Actualmente, existe una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (año 2000) que, entre otras cuestiones, impide la facturación generalizada con cargo al consorcio de copropietarios. La contienda judicial se inició cuando un Administrador de un consorcio de la Ciudad de Buenos Aires recurrió a la Defensoría del Pueblo de la Nación, dado los inconvenientes que mantenía con la empresa ante el aviso de ésta de su ingreso al sistema medido. La Defensoría promovió una acción judicial que derivó en una medida cautelar y, finalmente, en la decisión de la Corte. Incluso existió una advertencia al regulador sobre sus funciones y deberes legales, dado que éste había aprobado la instalación de medidores en estas condiciones, cuando carecía de competencia para tomar dichas resoluciones<sup>100</sup>.

A pesar de estas sentencias y de las recomendaciones que fueran hechas al regulador por parte de la Defensoría del Pueblo de la Nación a fines de 2002, el concesionario continúa facturando el servicio en forma global en los consorcios, e intimando con el corte del servicio en caso de falta de pago. Esta actitud de la empresa se

---

<sup>100</sup> DPN, Informe (2000), pág. 181.

atribuye al hecho de que el regulador no ha derogado las resoluciones que han sido anuladas judicialmente, ni ha instruido a la concesionaria para que cesen dichas intimaciones<sup>101</sup>.

En su momento, la empresa facturaba con una tarifa residencial (correspondiente a una vivienda), a los propietarios de cocheras que no cuentan con provisión de agua. Estos denunciaron dicha situación, pero una vez que se han detectados los casos, la empresa no corrige este error sino sólo a través de un complejo trámite burocrático “individual”; luego del cual la concesionaria deja de facturar, pero sin devolución de los montos facturados hasta ese momento. Esto requirió una intervención de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad<sup>102</sup>.

Con relación a la instalación de medidores de agua, a inicios de 2002 se producen las primeras protestas que toman estado público a través de la prensa<sup>103</sup> por parte de vecinos de algunos barrios de la Capital Federal (Flores, Mataderos, Villa Lugano y Parque Avellaneda). En realidad, la protesta de los vecinos es por el incremento de las tarifas de agua como consecuencia de la colocación de medidores que hiciera la empresa concesionaria. En estos barrios la empresa tomó la iniciativa de instalar medidores, aparentemente sin la debida información y participación de los vecinos. Luego, éstos reciben boletas con facturaciones del consumo de agua del 50 %, del 100 % y aún incrementos mayores, entre una factura anterior (sin medidor) y otra posterior, elaborada a partir de la colocación de los medidores. La posterior reacción de los vecinos (publicitada por el periódico) es la protesta y denuncia contra las tarifas recibidas, y totalmente contraria a la instalación de medidores. Incluso tuvieron lugar amenazas de algunos vecinos de romper los medidores si las tarifas continuaban altas, y de resolver la provisión de agua de otras formas. "Los medidores serían los responsables", en la inevitable imagen: medidor = incremento de la tarifa de agua.

De esta forma, la empresa construye una situación que conlleva a una reacción contraria al servicio medido, cuando el principio general de la concesión (por el marco y el contrato) destaca la tendencia al régimen medido.

### *Conflictos en torno al medio ambiente*

Una de las cuestiones que ha movilizado a la población y merecido la intervención pública de las autoridades políticas de los gobiernos municipales y de la provincia de Buenos Aires, involucrando a la empresa concesionaria de los servicios de agua y saneamiento, ha sido el ascenso de las napas freáticas en importantes áreas de los Partidos del conurbano bonaerense, así como en algunos puntos de la Ciudad de Buenos Aires<sup>104</sup>.

Las denuncias de la población del área concesionada, en torno al ascenso de las napas freáticas conteniendo diversos grados de contaminación, se inician a partir de 1994,

---

<sup>101</sup> DPN, Informe (1999), pág. 175; Informe (2003), pág. 6.

<sup>102</sup> DPC, Informe (2001), pág. 16.

<sup>103</sup> Diario Clarín, 17 de marzo de 2002, pág. 44.

<sup>104</sup> Desde 1994, los Partidos del conurbano bonaerense que han presentado problemas con el ascenso de las napas son, en la zona sur: Lomas de Zamora (Banfield y Temperley), Almirante Brown (José Mármol y Adrogué), Lanús (Remedios de Escalada), Avellaneda y Quilmes (San Francisco Solano); en la zona oeste:

cuando los niveles freáticos alcanzan las construcciones edilicias: inundaciones de sótanos, garajes, subsuelos, jardines, piscinas, zócalos y paredes, comprometiendo no sólo la seguridad edilicia y el patrimonio de las poblaciones afectadas, sino además poniendo en riesgo sanitario estas áreas -a partir de la posible propagación de enfermedades-, todo lo que constituye un desmejoramiento de la calidad de vida de estas poblaciones.

Si bien los reclamos se localizan inicialmente en el partido de Lomas de Zamora<sup>105</sup> y algunas zonas bajas de la concesión (Adrogué, Quilmes, Temperley, entre otras), se generalizan a partir de 1998 a través de reclamos individuales y colectivos, involucrando manifestaciones públicas, cortes de ruta, asambleas y cabildos abiertos. Las denuncias de las poblaciones afectadas son dirigidas a la empresa concesionaria, el regulador, los Municipios, las Defensorías del Pueblo y a organizaciones vecinales y de usuarios.

La aparición del problema se atribuye a la desafectación de pozos de la ex OSN, y su generalización a partir de 1998, al aumento de los caudales de agua que se importan desde el Río de La Plata (el río subterráneo Saavedra-Morón, una mega obra), caracterizándose, a partir de este momento, como un “problema estructural” del área

---

Tres de Febrero (Ciudadela), La Matanza (Villa Madero), San Martín (San Andrés), Morón (Morón, El Palomar y Haedo) y Hurlingham (Villa Tessei); y en la zona norte, San Fernando y Tigre. Respecto de los barrios de la Ciudad de Buenos Aires, este problema se presenta en Villa Devoto, Villa Real, Versalles y Monte Castro, todos lindantes con el partido de Tres de Febrero. (Diarios “Pagina/12” y “La Nación” del 18 y 22 de julio de 2002, respectivamente)

<sup>105</sup> En el conurbano bonaerense, el caso más resonante en los medios de comunicación, fue el del Partido de Lomas de Zamora, que afecta a 3000 personas. La concesionaria propuso donar 250 bombas para hacer descender la napa. Sin embargo, los vecinos habrían propuesto otra solución que, consideraban, resolvía el problema de forma más fácil, económica y segura de mantener: realizar sangrías que canalicen el agua hacia el canal rectificador del río Matanza, dado que el agua –aseguraban– no contenía líquidos cloacales.

concesionada<sup>106</sup>. Se destaca que en ninguno de estos casos, se han realizado los estudios de impacto ambiental, ni la adopción de recaudos y previsiones oportunas.<sup>107</sup>

En la Audiencia Pública convocada por el regulador en junio de 2000, distintas autoridades políticas de los Municipios afectados del conurbano, del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, conjuntamente con organizaciones de usuarios, ONGs y entidades vecinales, denuncian el problema del ascenso de las napas freáticas, señalando la responsabilidad de la empresa concesionaria y del ente regulador.

Un mes más tarde, el intendente de Morón, señala la falta de previsión, al carecer de un estudio de impacto ambiental y ante la constatación del perjuicio a la Comuna y sus contribuyentes<sup>108</sup>. En noviembre de ese mismo año, el Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires advierte que el problema de las napas es, en gran parte, consecuencia de una incorrecta expansión de los servicios por parte de la concesionaria, y que corresponde determinar responsabilidades por los daños causados a la población<sup>109</sup>. Ninguna de estas notas fueron respondidas, ni por la empresa, el regulador o la autoridad de aplicación<sup>110</sup>.

En marzo de 2001, los vecinos de una de las zonas afectadas de la Ciudad de Buenos Aires enviaron cartas documento a la empresa y al Gobierno de la Ciudad. Este

---

<sup>106</sup> Causas que se identifican o a qué se atribuye el fenómeno.

1) Cambios en los patrones de suministro: de perforación a distribución por redes, con asincronía de cobertura agua-cloacas. Desafectación de pozos de extracción del acuífero subterráneo de la ex OSN, así como el abandono del uso de pozos de bombeo domiciliarios por conexión a la red, sin provisión simultánea de desagües cloacales. Importación de agua del Río de La Plata. Críticas a una serie de obras, básicamente, a la mega obra de construcción del río subterráneo Saavedra-Morón, en condiciones de desfase creciente entre la cobertura de agua y la de cloacas. Todos estos factores han contribuido a una ampliación de la brecha entre la capacidad de provisión de agua y la descarga a los pozos sépticos por parte de la población.

2) Incremento del nivel promedio de las precipitaciones anuales en la región.

3) Creciente caudales de fuga de agua. El nivel de pérdidas de agua en la actualidad según estimaciones ronda el 30% (Primera entrevista “Consumidores libres”, Zorzoli, 2002). Se atribuye a las deficiencias en el mantenimiento y renovación de las redes de agua y cloacas, así como a la poca eficaz tarea de detección y prevención. A esto también contribuyen las conexiones clandestinas, generalmente resueltas de forma precaria, lo que, por otra parte, tiene un impacto contaminante.

4) (Cambios en el consumo). Reestructuración de los asentamientos industriales en la región. La relocalización a otras zonas de grandes consumidores de agua, como son los procesos industriales, y que tomaban agua de las napas a partir de sus propias extracciones.

5) El avance de los asentamientos urbanos sin consideración de las características topográficas y de las cuencas hídricas (construcciones en zonas de ríos, arroyos, canales y pantanos). La infraestructura de la ciudad: autopistas, arroyos entubados, subtes. Asimismo, la falta de leyes (o de su aplicación efectiva) que regulen el uso del suelo, haciendo responsables también a los propietarios de la tierra y/o las empresas o profesionales actuantes. También la falta de información y de estudios, que contribuye o se conjuga con explicaciones erróneas y soluciones mágicas. Desorden institucional.

<sup>107</sup> DPN, Informe (2003).

<sup>108</sup> Nota al Presidente de Aguas Argentinas S.A. con copia al Presidente del ETOSS.

<sup>109</sup> Nota dirigida al ETOSS, con copia a la Autoridad de Aplicación.

<sup>110</sup> DPN, Informe (2003).

último ha responsabilizado a la empresa concesionaria, la cual asegura que “la deficiencia apuntada no es originada en redes de la compañía, por lo que su tratamiento queda bajo responsabilidad del cliente”; mientras tanto, el regulador se demora en investigar el problema. (Página 12, 18-07-2002). Las Defensorías del Pueblo de la Nación como de la Ciudad han dado apoyo a los vecinos, y se esperan nuevas reuniones con la empresa y el gobierno.

Luego de tres años, el regulador firma un Acta Acuerdo con la concesionaria (enero de 2001) en la que se anuncia desde las autoridades del regulador hasta los voceros de la empresa, la expansión de los servicios de cloacas por sobre los de agua potable, como una manera de paliar las inundaciones y anegamientos producto del ascenso de las napas. Durante los primeros siete años de la concesión no se enfrentó la asincronía existente entre expansión de la red de agua y la expansión de la red cloacal, que incluso -se afirma-se ha ampliado. La lógica de esta creciente asincronía entre ambas redes se atribuye a la menor rentabilidad que tiene la construcción de las redes cloacales.

En septiembre de 2001, la empresa reconoce la ausencia de estudios de impacto ambiental en la ejecución del río subterráneo Saavedra-Morón<sup>111</sup>, mientras se daba a publicidad a través de la prensa la instalación por parte de la concesionaria de 1350 bombas para extraer agua de las napas. En abril de 2002, el ETOSS reconoce una posible relación entre el cambio de régimen de explotación de los pozos de extracción, puestos en reservar en el municipio de Quilmes (el agua extraída contenía niveles altos de nitratos) y la elevación de la napa freática en la zona. El regulador solicita volver a ponerlos en funcionamiento, pero el destino del agua no podrá ser alimentar la red.<sup>112</sup>

Un par de meses más tarde, un Juez de La Plata da lugar a un amparo presentado por una asociación vecinal, ordenando bajo apercibimiento de ley, a la empresa, al regulador, al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de Quilmes, que se adopten las medidas necesarias para reestablecer el equilibrio hídrico de la zona<sup>113</sup>.

El área de concesión es un sistema dinámico que exige el uso equilibrado de las aguas subterráneas y de superficie. La importación de agua desde el Río de la Plata a una zona que se la caracteriza en situación de desbalance hídrico<sup>114</sup>, junto a la ausencia de estudios que garanticen la sustentabilidad ambiental de este tipo de obras y su incorporación al sistema, agravada por el déficit en materia de expansión de redes cloacales, puede prolongar y profundizar el actual desequilibrio ambiental, donde la contaminación de las aguas subterráneas y el ascenso de las napas junto a la inundación de los drenajes cloacales, son factores que ponen en riesgo sanitario a amplios

---

<sup>111</sup> Nota del Director de Planificación y Regulación de Aguas Argentinas a la Defensoría del Pueblo de la Nación, 28 de septiembre de 2001. DPN, Informe (2003).

<sup>112</sup> Nota del ETOSS N° 14.745, Expediente N° AS067/02, 10-04-2002. DPN, Informe (2003).

<sup>113</sup> DPN, Informe (2003).

<sup>114</sup> “Tal como lo corroboraron ante el Congreso de la Nación [los técnicos de la empresa] que la importación de agua de superficie al área de la concesión significa agregar al sistema un caudal de 1.000 milímetros anuales, equivalente a duplicar el régimen medio de lluvias de la provincia” (Bevillaqua, 2001).



poblaciones del conurbano bonaerense, así como a áreas lindantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Otra cuestión en torno a la que se ha generado cierto nivel de conflicto, es la postergación de las obras de extensión de la planta depuradora de Bernal. Esta obra debía estar inaugurada desde 1998; sin embargo, como producto de negociaciones de la empresa con la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (en su carácter de Autoridad de Aplicación del Contrato de Concesión con Aguas Argentinas S.A.), la obra fue postergada hasta el año 2018. Las obras intentaban resolver el problema del volcado en el Río de La Plata de residuos cloacales sin tratamiento previo, correspondientes a gran parte de la Ciudad de Buenos Aires y del conurbano, un área que involucra aproximadamente 5 millones de habitantes. Las principales características de este sistema son todas de impacto negativo: cloacas máximas insuficientes, sistemas de depuración inactivos y descarga directa en el Río de La Plata. Más allá de entorpecer y encarecer el proceso de potabilización, la descarga de efluentes crudos afecta indirectamente a todo el estuario, y directamente al ecosistema costero incluyendo humedales involucrando: La pesca, la recreación, la salud humana y el paisaje costero. A ello se suma el estado de deterioro de las redes colectoras, fuente de contaminación del subsuelo y aguas subterráneas.

El municipio de Berazategui -en el conurbano bonaerense- presentó una demanda judicial por un valor de 300 millones de dólares contra la empresa Aguas Argentinas S.A., denunciando el volcado diario en el Río de La Plata de más de 2 millones de metros cúbicos de desechos cloacales sin tratamiento previo. Aunque la distancia recomendada para volcar efluentes debe ser, por lo menos, de 8000 metros de la costa, el desagüe maestro de la concesionaria, que vuelca los residuos cloacales de la Capital Federal y gran parte del conurbano bonaerense, está ubicado a sólo 2500 metros de la costa de Berazategui. Asimismo, el municipio advirtió sobre conexiones clandestinas a las redes cloacales y pluviales por las que se vuelcan al Río de La Plata sustancias tóxicas como los bifenilos policlorados (PCBs), que son arrojados por las innumerables industrias y talleres asentados en los distintos partidos del conurbano bonaerense, sin tratamiento previo, directamente a los arroyo y canales.

## **Formas de los conflictos**

### *Reclamos o quejas burocráticas*

Se trata de los reclamos ingresados y registrados por el regulador (ETOSS) mes a mes, desde el inicio de la concesión en 1993 hasta el año 2001. Ingresar un reclamo en el regulador exige haberlo hecho previamente en la empresa concesionaria y no haber tenido una respuesta satisfactoria por parte de ésta. El reclamo no es la única acción de la ciudadanía que registra el ente con relación a agua y saneamiento; se ingresa también “consultas” de la población. Esta última no tendrá un tratamiento aquí dado que sólo contamos con el total por año y su distribución por mes. Finalmente, dado que sólo hemos podido acceder -hasta el momento-, a la información correspondiente a los años 1999, 2000 y 2001, la descripción y análisis se concentrará en este período (Tabla N° 1).<sup>115</sup>

**Tabla N° 1. Consultas y Reclamos/Quejas presentados al ETOSS (1999-2001)**

Año	Consultas	Reclamos/quejas
1999	84.188	9.012
2000	93.645	10.924
2001	99.771	7.089
<b>Total</b>	<b>277.604</b>	<b>27.025</b>

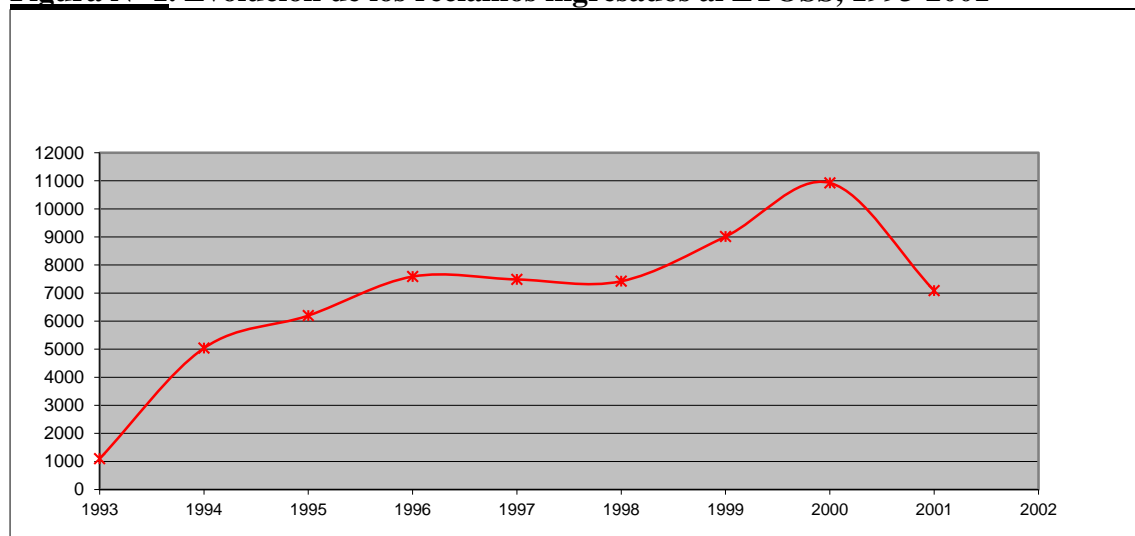
Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

Según las estadísticas del ente regulador, las quejas o reclamos recibidos por el ente desde 1993 hasta 2001 inclusive, señalan una curva ascendente, salvo durante los años 1997 y 1998, donde se mantienen en una meseta (Figura N° 1).<sup>116</sup>

<sup>115</sup> La magnitud de los reclamos no es igual a la magnitud de población involucrada en cada uno de aquellos; un reclamo puede involucrar a uno o más usuarios del servicio. La información proporcionada por el regulador -hasta ahora, no permite estimar la población involucrada en dichos reclamos en el área concesionaria.

<sup>116</sup> No se ha podido obtener información que dé cuenta de la caída de los reclamos durante 2001.

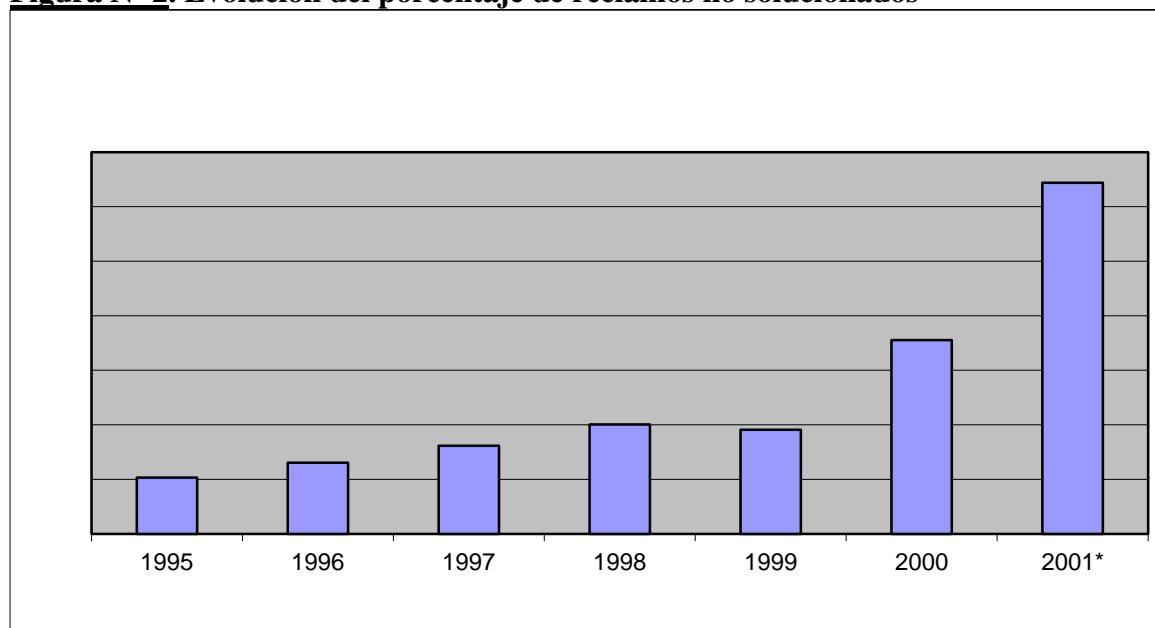
**Figura N° 1. Evolución de los reclamos ingresados al ETOSS, 1993-2001**



Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

La información suministrada por el ente indica que la casi totalidad de estos reclamos fueron “solucionados”. Para cada año del período, el porcentaje de reclamos solucionados nunca es menor al 95%. Sin embargo -y considerando que se trata de una porción minúscula del total de reclamos-, se percibe una leve tendencia de crecimiento de los “reclamos no solucionados”, principalmente durante los años 2000 y 2001 (Figura N° 2).

**Figura N° 2. Evolución del porcentaje de reclamos no solucionados**



Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

El regulador agrupa los reclamos según estén vinculados a problemas derivados de la red de agua (falta de agua, presión, escapes o filtraciones, producto de la construcción o reparación de las redes de agua, etc.), de la red cloacal (taponamientos, desbordes cloacales, filtraciones en sótanos, emanaciones tóxicas, etc.), o derivados de cuestiones “comerciales” (Facturación, medidores, devoluciones, cambios de categorías, etc.). A partir de 1999, se crea un cuarto agrupamiento para aquellos considerados “urgentes” (falta de agua, taponamientos de desborde internos, inundación por desborde de cloaca, filtraciones en sótanos, calidad del agua, corte del servicio, emanaciones tóxicas). El motivo del reclamo permite inferir que la totalidad de ellos corresponde a poblaciones con acceso al servicio de agua y saneamiento, es decir la población “servida”. El regulador no registra reclamos cuya razón se funde en el acceso al servicio, esto es, vinculados a la extensión de redes de agua y saneamiento, realizados por la población “no servida” (Tabla N° 2).

**Tabla N° 2. Reclamos originados en la red de Agua**

<b>Reclamos originados en la red de Agua</b>	<b>1999</b>		<b>2000</b>		<b>2001</b>	
	N	%	N	%	N	%
Presión	898	<b>20,0</b>	1032	<b>19,1</b>	644	<b>27,3</b>
Escapes en vereda o calzada, filtraciones en sótanos, reparación de llave principal	1636	<b>36,5</b>	1639	<b>30,4</b>	573	<b>24,3</b>
Falta de agua	926	<b>20,7</b>	1316	<b>24,4</b>	487	<b>20,7</b>
Derivados de la construcción de obras (vereda o calzada pendiente o hundida, pozo sin tapar, montículo de tierra, caja medidor hundida, maniobra, falta de vallas o señalización).	841	<b>18,8</b>	1169	<b>21,7</b>	476	<b>20,2</b>
Calidad de agua (turbiedad o falta de cloro, por ejemplo)	56	1,2	69	1,3	49	2,1
Falta realizar conexión a la red de agua	62	2,9	48	1,8	30	3,0
Cambio Cañería de agua	6	0,1	14	0,3	11	0,5
Otros (sin especificar)	57	1,3	111	2,1	88	3,7
<b>Total</b>	<b>4482</b>	<b>100,0</b>	<b>5398</b>	<b>100,0</b>	<b>2358</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

La casi totalidad de los reclamos vinculados a la red de suministro de agua se concentran en cuatro cuestiones: presión, falta de agua, escapes o filtraciones de agua y los derivados de la construcción de obras o de reparaciones en la red. Concentran en cada año más del 90% de los reclamos. Además su distribución se observa con bastante homogeneidad. Se advierte un peso relativo mayor de los reclamos por presión en 2001 y una disminución de aquellos, producto de filtraciones y escapes de agua, mientras se mantienen constantes el peso de los reclamos por falta de agua y derivados de la construcción o mantenimiento de la red. Estos últimos, por otra parte, permiten observar el peso que tienen aquellos reclamos que podemos considerar relativos a la calidad del servicio, en cuanto al estado de la red y al mantenimiento de la misma (Tablas N° 3-5).

**Tabla N° 3. Reclamos originados en la red cloacal**

	1999		2000		2001	
	N	%	N	%	N	%
Taponamiento desborde interno	37	1,5	1230	<b>40,3</b>	564	<b>45,4</b>
Taponamiento normal	1060	<b>42,2</b>	376	12,3	120	9,7
Taponamiento varias conexiones	667	<b>26,5</b>	334	10,9	109	8,8
Derivados de la construcción de obras (vereda o calzada pendiente o hundida, pozo abierto, etc.)	229	9,1	176	5,8	119	9,6
Caño de cloacas roto	145	5,8	96	3,1	49	3,9
Desborde en calle	108	4,3	82	2,7	48	3,9
Filtración sótano por cloaca	91	3,6	29	0,9	26	2,1
Desborde cloacal inundación	39	1,6	569	<b>18,6</b>	86	6,9
Sistema pluvial	36	1,4	45	1,5	26	2,1
Falta realizar conexión a red cloacal	30	1,2	28	0,9	23	1,9
Emanaciones tóxicas en cloaca	9	0,4	19	0,6	22	1,8
Otros (sin especificar)	62	2,5	69	2,3	50	4,0
<b>Total</b>	<b>2513</b>	<b>100,0</b>	<b>3053</b>	<b>100,0</b>	<b>1242</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

**Tabla N° 4. Reclamos sin especificar el servicio (agua o cloacas)**

	1999	2000	2001
Filtración sótano inundación	14	223	122
Otros (sin especificar)	6	241	97
<b>Total</b>	20	464	219

Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

**Tabla N° 5. Reclamos comerciales**

	1999		2000		2001	
	N	%	N	%	N	%
Por facturación	389	31.1	635	41.0	1524	50.4
Por medidores	411	32.9	317	20.5	512	16.9
Facturación consorcios	17	1.4	9	0.6	297	9.8
Corte o aviso de corte (procedente o improcedente) e intimación al pago	90	7.2	150	9.7	224	7.4
Devoluciones	67	5.4	82	5.3	149	4.9
Cambio de categoría o destino (incluye cambio de domicilio/ titularidad de valores muy bajos.)	82	6.6	170	11.0	147	4.9
No tipificados	19	1.5	37	2.4	47	1.6
Facturas llegan vencidas	50	4.0	35	2.3	28	0.9
Daños	18	1.4	51	3.3	27	0.9
Otros (agua p/construcción, subdivisión o anexión en edificación, G.I.S., convenios de pago, solicitud de exención)	107	8.6	62	4.0	67	2.2
<b>Total</b>	1250	100.0	1548	100.0	3022	100.0

Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

En 2001 se duplican los reclamos de este tipo. El incremento se debe al crecimiento absoluto de los reclamos vinculados a facturación general, medidores, facturación de consorcios, devoluciones y derivados de los cortes, avisos de cortes o intimación al pago. Sin embargo, los incrementos relativos más significativos se deben a los reclamos por facturación en general y en consorcios. La información proporcionada por el regulador, permite agrupar los reclamos –a grueso- en dos grupos. Los reclamos “técnicos”, que contienen a aquellos originados en problemas de la red de agua o cloacas (baja presión del agua, falta de agua, escapes o filtraciones, derivados de la construcción o reparación de las redes, taponamientos, desbordes y/o inundaciones cloacales, filtraciones en sótanos, emanaciones tóxicas, calidad del agua, corte del servicio, o cualquier otra de esta índole), y los reclamos “comerciales”, vinculados a las políticas de la concesionaria con relación a la facturación, el régimen medido, devoluciones, intimaciones de pago, cambios de categorías, etc. (Tabla N° 6).<sup>117</sup>

**Tabla N° 6. Reclamos técnicos y comerciales**

Reclamos	1999		2000		2001	
	N	%	N	%	N	%
Técnicos	7.015	85.0	8.915	85.0	3.819	56.0
Comerciales	1.250	15.0	1.548	15.0	3.022	44.0
<b>Total</b>	8.265	100.0	10.463	100.0	6.841	100.0

Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

<sup>117</sup> La clasificación de los reclamos a partir de la denominación en “técnicos” y “comerciales” es un agrupamiento y conceptualización inicial que tomamos prestado, en parte, de la clasificación realizada por el regulador.

Según el Ente de Control de la Ciudad de Buenos Aires, los problemas por facturación y deudas encabezan el conjunto de reclamos en los primeros 9 meses del año 2002 (Tabla N° 7).

**Tabla N° 7. Reclamos en orden de prioridad, enero-septiembre de 2002**

Reclamos	N	%
Facturación/Deudas	45	36.80%
Tarifa Social	24	19.67%
Deficiencias de estructura	21	17.21%
Corte por falta de pago	8	6.55%
Medidores	7	5.73%
Servicio Deficiente	5	4.09%
Recategorización	5	4.09%
Aumento de la tarifa	4	3.27%
Sub-división	3	2.45%

Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

Mientras que hasta el año 2001 existió una predominancia exclusiva de los reclamos de carácter “técnico”, a partir del año 2001 se produjo una explosión de los reclamos de carácter “comercial”. Mientras que los reclamos técnicos son dominantes en los partidos del conurbano bonaerense dentro de la concesión, los reclamos “comerciales” lo son, aunque no con el mismo peso, en el espacio de la Ciudad de Buenos Aires (Tabla N° 8).



**Tabla N° 8. Reclamos técnicos y comerciales por año, Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano**

***Año 1999***

	Técnicos		Comerciales		Total	
Ciudad de Bs.As	(1527)	22 %	( 669)	54 %	(2196)	27 %
Partidos Conurbano	(5429)	78 %	( 562)	46 %	(5991)	73 %
<b>Total año 1999</b>	(6956)	100 %	(1231)	100 %	(8187)	100 %

***Año 2000***

	Técnicos		Comerciales		Total	
Ciudad de Bs.As	(1842)	21 %	( 805)	54 %	( 2647)	25 %
Partidos Conurbano	(7129)	79 %	( 688)	46 %	( 7817)	75 %
<b>Total año 2000</b>	(8971)	100 %	(1493)	100 %	(10464)	100 %

***Año 2001***

	Técnicos		Comerciales		Total	
Ciudad de Bs.As	(920)	23 %	(1949)	62 %	(2869)	40 %
Partidos Conurbano	(3036)	77 %	(1184)	38 %	(4220)	60 %
<b>Total año 2011</b>	(3956)	100 %	(3133)	100 %	(7089)	100 %

Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

Por otra parte, en el espacio social del conurbano, los reclamos (sin discriminar en técnicos y comerciales) tienden a asumir valores crecientes, a medida que las condiciones sociales de vida de la población de estos partidos, se tornan más desfavorables (Tabla N° 9).

**Tabla N° 9. Porcentaje de Reclamos por año, en Sectores diferentes del Conurbano del Gran Buenos Aires (GBA) y en la Ciudad de Buenos Aires**

	1999	2000	2001
GBA 1	6,6	6,3	6,4
GBA 2	27,6	31,9	21,3
GBA 3	29,2	30,6	24,0
GBA 4	12,0	7,0	7,8
Ciudad Bs. As.	24,6	24,2	40,5

Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

Los problemas subyacentes a cada uno de estos tipos de reclamos, afectan de manera distinta a la población servida. Mientras que los reclamos técnicos remiten a las condiciones de la red de agua y saneamiento y sus efectos sobre las condiciones materiales concretas de ciertas poblaciones (amenazan la posibilidad de contar o no con agua, o perjuicios por filtraciones o inundaciones), los reclamos comerciales remiten a las políticas de facturación de la empresa concesionaria y a las condiciones de pago de la población.

La explosión de este último tipo de reclamo en el año 2001, pensamos, está relacionada con la extensión y profundización de la crisis en el país. El salto en la magnitud de este tipo de reclamo, en el espacio social de la Ciudad de Buenos Aires podría estar indicando, por otra parte, la expansión de la misma en los sectores medios.

**Tabla N° 10. Reclamos Comerciales en agua y saneamiento, incremento porcentual 1999-2001**

	Incremento porcentual 1999-2000	Incremento porcentual 2000-2001
Ciudad de Buenos Aires	+ 20 %	+142 %
Paridos del conurbano	+ 22 %	+ 72 %

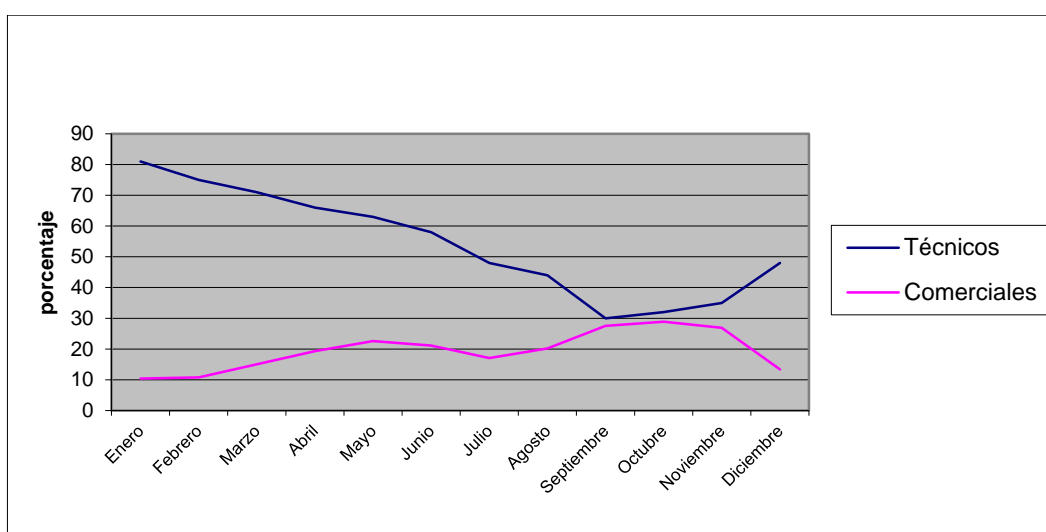
Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

Los reclamos técnicos y comerciales tienen un carácter cíclico anual que los diferencia. Los primeros expresan una tendencia a crecer y concentrarse en los meses de mayor temperatura. Este carácter cíclico del reclamo técnico es propio de los Partidos del conurbano, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires (donde este tipo de reclamo es

mucho menor) tiende a crecer hacia mitad del año. Los reclamos técnicos parecen incrementarse, entonces, durante los meses donde crece la demanda y consumo de agua.

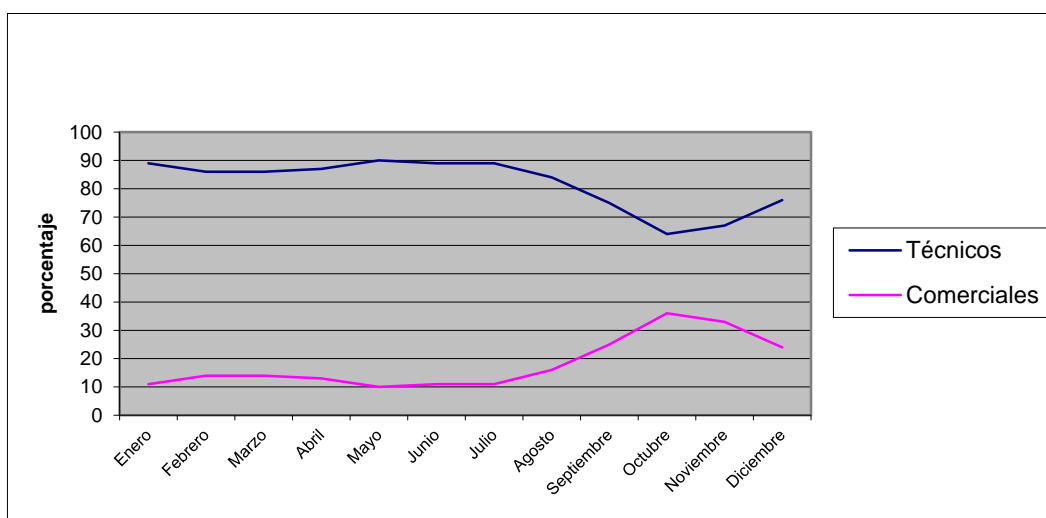
Sucede lo inverso con los reclamos comerciales, que tienden a incrementarse a medida que avanza el año o a partir de mitad de año, con sus picos en los meses de septiembre y octubre. Esta tendencia se percibe tanto en el espacio de la Ciudad de Buenos Aires como en el conurbano, y esto se debe –a diferencia de los que sucede con los reclamos técnicos en el espacio de la ciudad- al mayor peso relativo del reclamo comercial en los Partidos del conurbano (Figura N° 3).

**Figura N° 3. Evolución anual de los reclamos según tipo, año 1999**



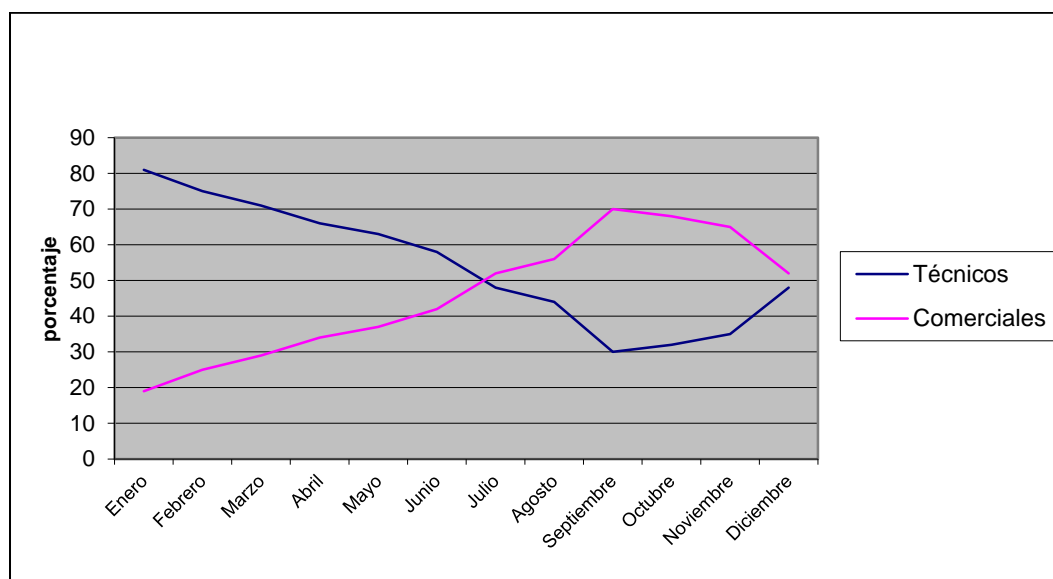
Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

**Figura N° 4. Evolución anual de los reclamos según tipo, año 2000**



Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

**Figura N° 5. Evolución anual de los reclamos según tipo, año 2001**



Fuente: Elaborado en base a información del ETOSS

### El conflicto después de diciembre de 2001

Después de diciembre 2001, las condiciones políticas, sociales y económicas en que operaban las empresas concesionarias de los servicios públicos, y en particular, agua y saneamiento, han cambiado.<sup>118</sup> La percepción de gran parte de la ciudadanía es que su

<sup>118</sup> Según un estudio del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, publicado en La Nación del 28 de junio de 2002, los cortes de ruta pasaron de 140 en 1997 a 1.609 en agosto del 2002. Si bien la identidad social y política de los involucrados, había cambiado. En febrero de 2002, “una encuesta de Gallup Argentina reveló que la mayoría de los consultados cree que para ser escuchados y tenidos en cuenta por los dirigentes, es más útil manifestarse en cacerolazos, piquetes y marchas (43%) que participar en partidos políticos (24%). No obstante, sólo 2 de cada 10 entrevistados había estado en alguna reunión vecinal o marcha de protesta.” (Clarín, 17 de diciembre de 2002)

Durante los primeros meses de 2002 se producen acciones de hostigamiento a políticos y jueces.

Desde octubre de 1999, momento del triunfo electoral del expresidente De la Rúa con la Alianza, a los meses previos a los hechos de diciembre de 2001, el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza en el área metropolitana (Ciudad de Buenos Aires y los partidos del conurbano bonaerense) se incrementa casi en un 10%, pasa de 26,7% a 35,4% en octubre de 2001. El incremento es homogéneo, en este período, en el conjunto de los cordones del conurbano (en el GBA1 va de 23,2 a 33,2 y en el GBA2 de 40,2 a 51,7)

La denominada indigencia se duplica en ese mismo período, pasa del 6,7 en octubre de 1999 a 12,2 dos años más tarde. Este salto es también de la misma proporción tanto en el GBA1 como en el GBA2 (5,5 a 10,6 y 10,8 a 19,2 respectivamente). En este mismo período la desocupación crece casi 5 puntos porcentuales (14,4 a 19,0) y la subocupación demandante 1 punto (9,8 a 10,8). El empleo y la actividad caen 3,5 y 1,6 puntos porcentuales respectivamente (pasan de 39,4 a 35,9 y de 46,0 a 44,4).

ingreso se ha visto afectado y que las empresas concesionarias son las que han ganado durante el período anterior. En consecuencia, ahora deben esperar<sup>119</sup>.

En este período, el conflicto central se establece en torno a los posibles incrementos en las tarifas de los servicios públicos y las exigencias de revisión de los contratos de las empresas concesionarias. Se trata, en realidad, de una nueva etapa caracterizada por un impasse en el proceso de permanentes renegociaciones de las condiciones contractuales iniciales, que caracterizó la relación entre empresas privadas prestatarias de servicios públicos y el gobierno, desde inicios de los noventa hasta finales del 2001, pero ahora, bajo la mirada y la mayor intervención y control<sup>120</sup> de un conjunto de expresiones de la ciudadanía. Se destacan las organizaciones de usuarios junto a otras organizaciones sociales y políticas, acompañando las acciones judiciales presentadas por las Defensorías del Pueblo de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires, así como la

---

Pero estas magnitudes se disparan aún más luego de los hechos de diciembre y con la tendencia inercial de la crisis. Los cambios en la ley de convertibilidad con la devaluación del peso respecto al dólar, tomadas por la nueva conducción política del país, así como el proceso inflacionario que a partir de ese momento se desencadena, aceleran la pérdida del poder adquisitivo de la gran mayoría de la población del país.

En mayo de 2002, la pobreza llega prácticamente a la mitad de la población del área metropolitana (el 49,7 % de las personas está por debajo de esta línea). La indigencia vuelve a duplicarse y alcanza el 23 % de la población por debajo de la línea de pobreza. En el GBA2 esta relación es de 70 % y 30 % para la pobreza y la indigencia respectivamente.

De la población total del área (algo más de 12 millones de habitantes), 6 millones están por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 2 millones setecientos mil personas son indigentes.

La desocupación y la subocupación demandante crecen nuevamente 3 y 2 puntos llegando a 22% y 13% respectivamente. El empleo cae 1 punto y la actividad parece estabilizarse.

Valores muy parecidos a octubre de 1989 cuando se producen también procesos de hiperinflación y de devaluación de la moneda, al calor de las luchas entre fracciones del capital, con la diferencia –entre otras muchas- que ahora los más pobres son más.

<sup>119</sup> “La absoluta mayoría de los argentinos sostiene que el ajuste de tarifas de los servicios públicos no se justifica y cree que el gobierno no debería autorizarlos. El 90% de los argentinos sostiene que el reajuste de las tarifas pedido por las empresas de servicios públicos no se justifica. También el 90% afirma que el Gobierno nacional no debería autorizar el reajuste incrementando las tarifas. Sólo el 6% afirma que el reajuste es justificado [y] sólo el 8% estaría dispuesto a aceptar el reajuste pero menor al solicitado por las empresas. Para la mayoría de la gente que no aprueba el reajuste (51%) el principal problema es simplemente que no tienen el dinero para afrontar el mayor gasto que supondría el incremento mientras que para una importante primer minoría (30%) el problema es que las empresas de servicios públicos ya han obtenido ‘superganancias’ en otras épocas y ahora deberían afrontar la actual situación sin trasladar ‘su’ problema a la gente. Además, cabe destacar que un posible incremento promedio del 10% en las tarifas de los servicios públicos afectaría “mucho” o “bastante” en términos económicos al 93% de los argentinos.” (NACK Investigación y Consultoría, (2002): “Los argentinos frente al reajuste de tarifas en las empresas de servicios públicos”. Informe de prensa preparado para el Diario Clarín en Octubre de 2002. Una encuesta realizada del 15 de septiembre al 5 de octubre de 2002, en 19 localidades que incluye los centros urbanos más importantes del país).

<sup>120</sup> El aumento de los precios de los bienes, concentra en un inicio, la atención de las organizaciones de usuarios y consumidores en la convocatoria a un control de precios. El gobierno sensible a la demanda promete elaborar un decreto para la formación de un “consejo de seguimiento de los precios.”

elaboración conjunta de documentos, que en realidad son verdaderos programas para intervenir en esta etapa.

La Ley de Emergencia Pública N° 25.561, declarada a inicios del 2002 por el Congreso de la Nación, autorizó al Poder Ejecutivo –entre muchas otras cosas- a la renegociación de los contratos celebrados por la Administración Pública y la suspensión de todo tipo de indexación de tarifas. La norma estableció que la negociación con las empresas concesionarias debía tener en cuenta: el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución del ingreso; la calidad de los servicios y los planes de inversión; el interés de los usuarios; la seguridad de los sistemas comprendidos y la rentabilidad de las compañías operadoras.<sup>121</sup>

Esta ley expresa la confrontación entre distintas fracciones económicas. Hacia mitad de la década de los noventa comenzó a apuntarse –en ciertos ámbitos empresarios- al régimen de convertibilidad. Se señalaba que éste convalidaba altas tarifas, indexadas por parámetros externos, lo que impedía competir en los mercados mundiales. Paralelamente, se inició a enfatizar la necesidad de bajar los “costo de producción”. De esa forma, comienza a gestarse una estrategia cuyo eje de política económica es la devaluación, y que buscaba mejorar los precios relativos a favor de una salida exportadora. Es decir, producir mercancías a menor costo para poder competir en el mercado mundial. Al mismo tiempo, involucró la posibilidad de licuar deuda<sup>122</sup>.

Las empresas concesionarias van a objetar los efectos de esta ley e intentar prolongar las condiciones preexistentes en que operaban. El holding “Agua de Barcelona”, accionista de Agua Argentinas S.A., advierte que, si no se dan ciertas condiciones para operar en el país, el grupo podría retirarse de los emprendimientos en el país<sup>123</sup>. La mayor preocupación de la empresa en la Argentina pasa por el congelamiento de las tarifas de servicios públicos y la devaluación del peso, que impactó en forma directa en su esquema financiero. “Estamos endeudados en dólares...”<sup>124</sup>.

A inicios del 2002, y frente a los reclamos de las empresas concesionarias de servicios públicos por obtener aumentos tarifarios de “emergencia” para compensar los efectos del cambio de la relación peso-dólar<sup>125</sup>, el Gobierno –a través del Ministerio de Economía- solicita a las empresas que realicen presentaciones con los niveles tarifarios

---

<sup>121</sup> Posteriormente, a través del Decreto N° 293/2002 se encomendó al Ministerio de Economía de la Nación la renegociación de los contratos alcanzados por lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley N° 25.561 que tengan por objeto la prestación de obras y servicios públicos. A tales efectos se conforma una comisión de renegociación con el objeto de asesorar y asistir al Ministerio de Economía en el proceso de renegociación de los contratos.

<sup>122</sup> Unos meses antes de los hechos de diciembre de 2001, un importante empresario advirtió públicamente que la deuda de las empresas era un problema y que no había que descartar alguna forma de que el estado se hiciera cargo de la misma. A muchos se les vino a la cabeza la imagen del proceso de estatización de inicios de la década de los ochenta. Sin embargo, esta asumió una forma distinta.

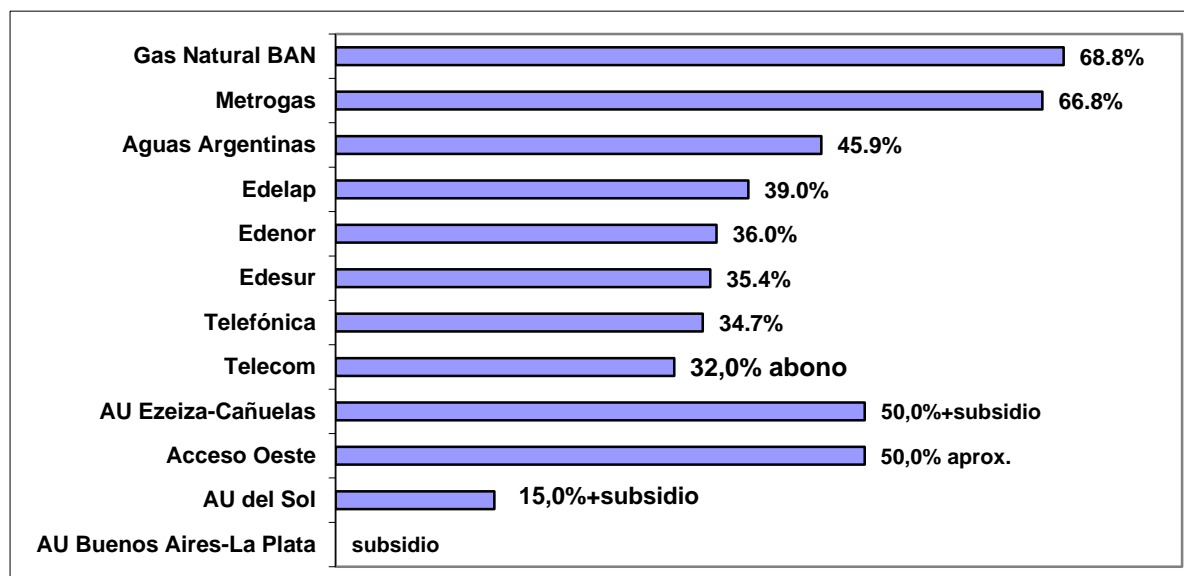
<sup>123</sup> El grupo participa también de las concesiones de los servicios de agua y saneamiento de las provincias de Córdoba (Agua Cordobesas) y Santa Fe (Agua Provinciales de Santa Fe).

<sup>124</sup> La Nación, 28 de junio de 2002.

<sup>125</sup> Las empresas señalan la ruptura del equilibrio entre costos e ingresos. Afirman que se han incrementado sus costos operativos como financieros (afirman importar gran parte de sus insumos y estar muy endeudadas en el exterior).

que consideraban necesarios (Figura N° 6). Paralelamente, el gobierno se compromete públicamente a otorgar “aumentos de emergencia” con la condición que no superen –en promedio- el 10%; a convocar a Audiencia Pública para discutirlos y, finalmente, efectivizarlos antes de fin de año.

**Figura N° 6. Algunos aumentos solicitados por las empresas**



Fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires sobre datos del Ministerio de Economía.

El proceso terminó siendo más complejo. Una serie de intervenciones judiciales frenaron los intentos de efectivizar estos aumentos<sup>126</sup>. El proceso, que se inició con idas y vueltas en torno a los porcentajes de aumentos tarifarios, siguió con los intentos de legitimarlos a través de audiencias públicas -convocadas en un inicio por el gobierno y posteriormente por el regulador<sup>127</sup>-, y finalmente, por la vía del decreto del Poder

<sup>126</sup> Si bien, las convocatorias era para ajustar las tarifas de gas y electricidad, era una primer medida de cómo podría desenvolverse el proceso en el conjunto de las concesionarias.

<sup>127</sup> El gobierno ensaya una nueva convocatoria para definir las tarifas, respetando –ahora- que las audiencias fueran convocadas y organizadas por el regulador, incluso prometiendo la discusión de los contratos. Paralelamente, el Ministro de Economía promete frente al ámbito empresario que se aumentarán las tarifas de los servicios públicos concesionarios por decreto de necesidad y urgencia antes de fin de año, en el caso de que existieran nuevos obstáculos judiciales para realizar las audiencias entre empresas, usuarios y gobierno. Sin embargo, desde el ámbito empresario –y sectores del gobierno- se sospechaba que podía correr la misma suerte. Se caracterizó el proceso como de desorden institucional dados los desacuerdos entre el ejecutivo, el legislativo y el poder judicial, para justificar finalmente que la alternativa del decreto de necesidad y urgencia ofrecía tantos flancos débiles como las dos convocatorias a audiencias públicas que habían sido suspendidas. Cuando, de todas formas, se ensaya la vía del decreto del poder ejecutivo, bajo la advertencia del foro de usuarios y las Defensorías de frenarlo nuevamente por la vía judicial, su suerte parecía ya definida. Finalmente, el gobierno apeló la medida.

Ejecutivo; empero todos ellos fueron inhibidos por la instancia judicial, ante presentaciones de las Defensorías del Pueblo y las asociaciones de usuarios y consumidores, agrupadas ahora en un “Foro”, que tenía como objetivo impulsar la revisión de los contratos. El argumento central en el que se funda la sentencia judicial para frenar estas convocatorias es el mismo que expresan las Defensorías y organizaciones de usuarios: esta modalidad no se ajustaba a la Ley de Emergencia, que establecía discutir la totalidad del contrato y no sólo las tarifas; asimismo, que el ámbito con atribuciones para convocar las Audiencias Públicas es el ente regulador –donde las organizaciones de usuarios están representadas, aunque sea de manera parcial y no vinculante-, y no el gobierno.

El conflicto involucra incluso, la intervención explícita y pública del FMI -una vez que se produce la primera intervención judicial contraria al intento de convocatoria a Audiencias Públicas para definir las tarifas-, y lleva a incorporar el tema en la agenda de negociaciones que el organismo financiero internacional lleva con el gobierno argentino. El interés del organismo internacional en la materia se atribuye a que, de lograrse dichos aumentos tarifarios, podrían facilitar el pago de las deudas que tienen las empresas concesionarias con los acreedores externos. Sin embargo, el organismo señaló en su momento que las dificultades en torno a los incrementos tarifarios se debían a la posición de los países europeos, cuyas empresas operaban en el país. Más tarde, una comisión del organismo y el Banco Mundial para brindar apoyo técnico al proceso de renegociación, realiza una serie de reuniones en el país donde se incluyeron también encuentros con el Defensor del Pueblo y las organizaciones de usuarios.

En el caso del servicio concesionario de agua y saneamiento, el proceso quedó al margen de las idas y vueltas respecto de su definición por la forma audiencia pública, para ir directamente a un proceso con la Comisión de Renegociación de los Contratos de los Servicios públicos, y luego a una consulta pública. De esta forma, formaba parte de la presión del conjunto de las concesionarias, al mismo tiempo que diversificaba su estrategia. Esta forma, estaba en consonancia con otra acción que la empresa había iniciado meses antes: una presentación –en la instancia de mediación, previa al inicio de acciones legales- en tribunales internacionales, con un plazo de seis meses de resolución. Ese plazo vencía en los primeros meses del 2003.

En agosto de 2002, la empresa concesionaria de los servicios de agua y saneamiento, solicita un aumento de emergencia de las tarifas en base a sus proyecciones económicas-financieras para ese año en curso<sup>128</sup>. La empresa proponía, además, reducción de inversiones y de los costos de operación; suspensión del pago de dividendos; mantenimiento del pago de los servicios de intereses de la deuda y suspensión del pago por amortización del capital; suspensión de algunas decisiones regulatorias (multas del 4to. año, multas por nitratos<sup>129</sup>, tasas e impuestos fijados por la Ciudad y la Provincia de

---

<sup>128</sup> Los supuestos e hipótesis de estas proyecciones han merecido algunas consideraciones respecto a los fundamentos de los cálculos de ingresos, costos operativos, deuda, situación patrimonial, tarifa social, incobrabilidad y morosidad, y capital de trabajo. “Informe Final Fase II. Sector: Agua y Saneamiento”. Comisión de Renegociación (CR) de Contratos de Obras y Servicios Públicos, Área Económica y Financiera, 2003.

<sup>129</sup> El monto de las multas acumuladas por el concesionario al año 2002 (hasta el informe del quinto año) y no cobradas aún, es de más de 6 millones de pesos.



Buenos Aires –de sellos y ocupación del suelo, por ejemplo-, y cláusulas del contrato de concesión)<sup>130</sup>.

Paralelamente, la empresa solicita al gobierno argentino –a través del gobierno de Francia y de la visita a Buenos Aires de su vicescanciller Renaud Muselier-, la modificación del decreto N° 1.090, que impide que las compañías privadas concesionarias renegocien sus contratos de inversión en la Argentina, cuando han iniciado acciones legales por incumplimiento contractual contra el Estado Argentino. Un par de semanas antes, el grupo Suez, había anunciado oficialmente que comenzaba a dar los primeros pasos para iniciar acciones legales contra Argentina ante el Centro Internacional para el Acuerdo de Diferendos Relativos a las Inversiones (CIADI)<sup>131</sup>. Con la modificación de dicho decreto, el grupo concesionario podía entrar a las instancias de mediación de dicho tribunal, mientras iniciaba un proceso de renegociación en el nivel local.<sup>132</sup>

El Ministerio de Economía por decreto convoca a consulta pública, como método de participación de la ciudadanía, para analizar y realizar objeciones a la propuesta formulada por Aguas Argentinas S.A., respecto de la posible adecuación del contrato de concesión que integra el proceso de renegociación. De esta forma, se puso la propuesta de la empresa a consulta del público en general, a través de internet y en un lugar fijo y público, en contraposición de la forma de Audiencia Pública, reiteradamente reclamada por las organizaciones de usuarios y las Defensorías del Pueblo. Éstas señalaban que el proceso de consulta no aseguraba información adecuada y veraz, la posibilidad de elección, ni condiciones equitativas y dignas.

A principios de febrero de 2003, tres días antes del cierre de la convocatoria para presentar objeciones sobre el plan de emergencia presentado por la empresa<sup>133</sup>, se realiza una multitudinaria audiencia pública convocada por asociaciones de usuarios y con la presencia del Defensor del Pueblo de la Nación, para analizar y debatir en torno del contrato de Aguas Argentinas S.A.. El desarrollo de la audiencia y las conclusiones -que se incorporarían a la consulta-, plantearon una fuerte oposición al plan presentado, como a un sinnúmero de cuestiones vinculados a la gestión de la empresa, lo que desde el

---

<sup>130</sup> “Informe Final Fase II. Sector: Agua y Saneamiento”. Comisión de Renegociación (CR) de Contratos de Obras y Servicios Públicos, Área Económica y Financiera, 2003.

<sup>131</sup> El CIADI se creó en Washington en 1965 y en él pueden ampararse las firmas francesas. “Argentina afronta cinco demandas por US\$ 2.281 millones, ocho casos en los que todavía no se estableció el monto del reclamo y 38 denuncias de violaciones de contrato...” en la instancia preliminar de “negociaciones amistosas”. (La Nación, suplemento “Economía y Negocios”, 30 de abril de 2003)

<sup>132</sup> Clarín, 6 de agosto de 2002.

<sup>133</sup> Entre otras cuestiones, la concesionaria del servicio pedía un ajuste tarifario de 15% y una rebaja del 25 % en la alícuota del IVA, y proponía un plan de inversiones de \$145 millones para el año 2003 (La Nación, Suplemento “Economía y Negocios”, 11 de febrero de 2003. También, Clarín, 16 de febrero de 2003)

gobierno fue analizado como un nuevo obstáculo que retrasaría la decisión acerca de un ajuste tarifario.

Paralelamente, se conocían algunas de las conclusiones (en Fase II)<sup>134</sup> del Área Económica y Financiera de la Comisión de Renegociación<sup>135</sup>, respecto al Plan presentado por la concesionaria:

- a) Sus principales insumos son locales y no importados. Los ingresos originados con el actual nivel tarifario no sólo le permiten cubrir los costos operativos, sino que dispone de un margen para emergencias y otras inversiones siempre que difiera el pago de los servicios de la deuda y no distribuya dividendos.
- b) El sistema de revisión tarifario establecido en la renegociación 97/99 quedó sin efecto por la Ley de emergencia y es inviable dado la situación social y económica del país.
- c) El modelo económico financiero de la concesión estipulado por la Resolución N° 602/99 de la SRNyDS, presentado por la empresa en julio de 2001, fue rechazado por el regulador y se encuentra en una situación controvertida.
- d) El Área sugiere la imposibilidad de un aumento generalizado, aunque no se opone a incrementos que recaigan en los sectores de mayores ingresos.
- e) Los proyectos para realizar obras a partir de un fondo de fideicomiso datan de marzo de 2001, sin embargo aún no se ha implementado.
- f) Las inversiones que la empresa está realizando corresponde a las obras correspondientes al año 2001. Retraso debido a la crisis.

En abril de 2003, la Comisión de Renegociación de los contratos y el regulador proponen a la concesionaria del servicio la firma de un Acta Acuerdo, donde se impulsaba un aumento del 10%, y la realización de obras por \$80 millones para este año<sup>136</sup>. En el Acta se reconocía la necesidad de encarar una renegociación integral, la que se postergaba nuevamente, contrariamente a lo que vienen exigiendo las defensorías, asociaciones de usuarios, y otras organizaciones sociales y políticas desde mediados de la década de los noventa. Asimismo, mantenía una inconsistencia legal con lo estipulado por la Ley de Emergencia, lo que posibilitaba nuevas intervenciones judiciales. La propuesta introduce un cambio importante con relación a los anteriores incrementos tarifarios: la creación de un fondo fiduciario con control por parte del Estado para el dinero previsto para las obras.<sup>137</sup>

El desacuerdo de la empresa concesionaria con algunos de los criterios de dicha Acta pospone la firma hasta la actualidad. Básicamente, los desacuerdos giran en torno

---

<sup>134</sup> El proceso de renegociación se constituía de cuatro fases. En la fase 3 se elabora un preacuerdo y en la fase 4 se definen los últimos detalles.

<sup>135</sup> “Informe Final - Fase II. Sector: Agua y Saneamiento”. Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, Área Económica y Financiera, 2003.

<sup>136</sup> Clarín, 25 de abril de 2003.

<sup>137</sup> El gobierno no aceptó la propuesta de la empresa de reducción del IVA, lo que significaba transferir a la concesionaria parte del impuesto. Esta alternativa de resolución al tema tarifas, incluso era impulsada

al destino de los fondos obtenido a través del aumento tarifario. Esto involucra dos aspectos. Uno, que el Gobierno pretende aplicarlos a la extensión de las redes,<sup>138</sup> mientras la empresa prefiere dirigirlos al mantenimiento de lo existente, a las reparaciones y rehabilitaciones de la red actual, para sostener la calidad del servicio. El otro, que la propuesta de la Comisión de Renegociación no contempla la posibilidad que estos fondos sean utilizados para pagos a acreedores. La empresa ha venido exigiendo que un porcentaje del mismo se destine a cubrir los problemas de endeudamiento de la concesionaria<sup>139</sup>. Por el contrario, el informe oficial, señala que “el alto endeudamiento es parte del riesgo empresario, por lo que su costo no puede ser trasladado sin más a los usuarios y su solución debe ser encarada independientemente de la tarifa”<sup>140</sup>

Finalmente, el proceso pareció confirmar aquello que se intuía en los primeros meses de 2002: el tema tarifas y la renegociación contractual sería transferido al próximo gobierno. El presidente recientemente electo, ha afirmado que previo a todo incremento en las tarifas, debe producirse una revisión integral de los contratos y los marcos regulatorios, tarea para la cual pretende involucrar y dar más peso a la representación parlamentaria, reactivando la comisión que tenía ese fin<sup>141</sup>. Esto se produce cuando la empresa tiene la posibilidad de recurrir a instancias internacionales de arbitraje.

En este contexto, las asociaciones de usuarios y consumidores junto a las defensorías vuelve a hacer presente lo que ha sido una de las demandas centrales de todo el período: la revisión de los contratos previo a cualquier intento –por vía del ejecutivo o parlamentaria- de aumentos tarifarios de “emergencia”, y la convocatoria a Audiencia Pública para discutir los costos y precios de los servicios, como el “único modo de garantizar un debate abierto con la participación de todos los actores involucrados y la efectiva transparencia en la toma de decisiones por parte de la Administración”<sup>142</sup>.

---

por una de las organizaciones de usuarios. Tampoco se aceptó la propuesta de acortar los plazos para las intimaciones a los morosos -para darle velocidad a las cobranzas-, así como un texto donde se responsabilizaba a las decisiones del Estado de la “crítica situación actual.” (Clarín, 12-04-03)

<sup>138</sup> En su momento, se afirmó que se dirigiría principalmente a la extensión de las redes cloacales, con el propósito de reducir la asincronía agua-cloacas, como respuesta a los problemas de ascenso de las napas. Esto implicaba, como contrapartida, que la extensión se restringiría a las áreas ya servidas con agua, no produciéndose inversión en aquella población que aún no cuenta con el servicio.

<sup>139</sup> La concesionaria, viene insistiendo en su intención de reducir su endeudamiento -y mejorar sus resultados- a través de una reducción de las inversiones, incluso considera la posibilidad de proceder a la cesión de activos no estratégicos.

<sup>140</sup> Clarín, 25 de abril de 2003.

<sup>141</sup> La Nación, 7 de junio de 2003.

<sup>142</sup> Eduardo Mondino, Defensor del Pueblo de la Nación. Clarín, 7 de Junio de 2003.

### **Referencias bibliográficas**

Basualdo, Eduardo M., Azpiazu, Daniel *et al.* (2002), El proceso de privatización en la Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas: revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias. Argentina: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Área de Economía y Tecnología.

Bondorevsky, Diego y Petrecolla, Diego (2001), “Concesiones de agua y saneamiento en Argentina: Impacto en los sectores pobres”, texto de discusión N° 32, Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER), Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires.

Bonnafè, Juliette, Gitelman, Natalia y Pírez, Pedro (1998), “Privatizaciones de los servicios urbanos y sus consecuencias políticas. Los casos de la electricidad y del gas en Buenos Aires”, en Seminario de Investigación Urbana: El nuevo milenio y lo urbano, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Catenazzi, Andrea y Kullock, David (1997), Política de Agua y saneamiento en el área Metropolitana de Buenos Aires. Estrategias de acceso de los sectores de bajos recursos, antes y después de la privatización. Final Report. Secretaría de Ciencia y Técnica. Universidad de Buenos Aires (UBACyT), Buenos Aires.

Catenazzi, Andrea (2000), “Privatización y universalidad de los servicios urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El dilema subyacente de la posprivatización de Obras Sanitarias de la Nación, 1993 –2000”, en Revista Enoikos N° 17. Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, págs. 59 – 65.

Catenazzi, Andrea, y Da Representação, Natalia (2000), “La disputa local respecto del sentido de la universalidad que orienta las prácticas de la posprivatización de los servicios urbanos”. Un estudio de casos sobre la extensión de los servicios de saneamiento en cinco municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en III Jornadas de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Catenazzi, Andrea (2001), “Las prácticas de la gestión urbana local frente a la privatización de los servicios de agua y saneamiento: Un estudio de casos en municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires. 1993-2000”, en Seminario de Investigación Urbana: El nuevo milenio y lo urbano, Área temática 5: lo público y lo privado en la ciudad, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Crenzel, Emilio Ariel (2002), “From the promise of service universalisation to the universalisation of protest: the privatisation of water and sanitation services in Tucumán, Argentina”, en Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, págs. 1-94.

Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) (2003), Informe sobre el servicio de agua potable y cloacas. Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) (2000), Informe sobre el sector 1999 y 2000. Buenos Aires.

- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2001), Estadísticas Año 2001. Buenos Aires.
- Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) (1999), Estructura del sector de agua y saneamiento en Argentina.
- Entrevista a los integrantes de la Unión de Usuarios y Consumidores - Filial Rosario (2002). (Ver Anexo: “La experiencia de la Asamblea Provincial del Agua”).
- Entrevista a Roberto Zorzoli, Asociación de Consumidores Libres, (2002). (Ver Anexo “Entrevistas”).
- Entrevista a Marcelo Treguer, Secretario de la Asociación a Unión de Consumidores Argentinos, (2002). (Ver Anexo “Entrevistas”).
- Entrevista a Jorge Pérez Frumento, Asociación Vecinal Belgrano “C”, (2002). (Ver Anexo “Entrevistas”).
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) (2002), Estadísticas sobre reclamos de los usuarios, ingresados en 1999, 2000 y 2001.
- Ferro, Gustavo (2001), “Riesgo político y riesgo regulatorio: problemas en la concesión de sectores de infraestructura”, texto de discusión N° 25, Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER), Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Argentina de la Empresa. Buenos Aires.
- Ferro, Gustavo (2000), “El Servicio de Agua y Saneamiento en Buenos Aires: Privatización y Regulación”, texto de discusión N° 17, en Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER), Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa. Buenos Aires.
- García, Américo (1998), “La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)”, en Revista Realidad Económica, N° 159, 1 de octubre al 15 de noviembre 1998, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - Encuesta Permanente de Hogares (2002c), "Comunicado de Prensa: Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el aglomerado Gran Buenos Aires", Buenos Aires: mayo y octubre.
- Karol, Jorge (2001), “Cliente mata Ciudadano: en torno de la noción de Ciudadanía Urbana”, en Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública (CD), CLAD, Buenos Aires.
- Marín, Juan Carlos (2001), “La República fraudulenta. El entramado de la ilegitimidad política”, en Revista Logos, Buenos Aires.
- NACK Investigación y Consultoría (2002), “Los argentinos frente al reajuste de tarifas en las empresas de servicios públicos”, Informe de prensa preparado para el Diario Clarín, Buenos Aires.
- Solanes, Miguel (2002), “América latina: sin regulación, ni competencia? Impactos sobre Gobernabilidad del Agua y sus Servicios”, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Naciones Unidas.

Rey, Osvaldo (2002), “El saneamiento en el Área Metropolitana. Período 1993-2000. Los primeros 7 años de Aguas Argentinas”. Buenos Aires: Aguas Argentinas.

Periódicos

Clarín, Buenos Aires

La Nación, Buenos Aires

Página 12, Buenos Aires

---

## **ARTÍCULO 3**

### **Análisis de las dimensiones técnico-infraestructural y ambiental**

Andrea C. Catenazzi y Natalia da Representação  
Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

#### **I. Introducción**

Durante las últimas décadas, la privatización de los servicios urbanos básicos se ha acelerado y expandido de modo tal en la gran mayoría de nuestros países, que constituye uno de los rasgos comunes al momento de caracterizar la urbanización latinoamericana. En Argentina, la experiencia privatizadora puso en crisis la noción tradicional de los servicios urbanos -orientados a satisfacer un conjunto amplio de necesidades económicas, sociales y políticas- en tanto implicó introducir el predominio del mercado en un servicio público esencial. En este contexto, el presente trabajo se centra en dos dimensiones de la concesión de las redes de agua y desagüe cloacal en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): por una parte, las particularidades tecnológicas y sus consecuencias en el proceso de toma de decisiones de la concesión, y por otra, las características ambientales del recurso hídrico implicado.

Los servicios urbanos son uno de los componentes de la ciudad y desde su origen aparecen como elementos estratégicos de la regulación social y espacial, es decir, de la permanencia o la transformación de las relaciones sociales, y de la orientación y control de flujos que estructuran el territorio (Abalea, 1993: 96). En el caso de las redes agua y saneamiento, su extensión tiene consecuencias directas en el precio del suelo urbano y por consiguiente, en la distribución espacial y en las condiciones materiales de vida de la población.

El análisis de la dimensión técnica nos lleva a reflexionar sobre cómo la construcción de la infraestructura ha condicionado la orientación del crecimiento de la urbanización con su potencial diferenciador sobre la estructuración del espacio urbano. Asimismo, los procesos de las privatizaciones de los servicios urbanos presentan una problemática específica derivada de la peculiaridad tecnológica de los servicios en red que impacta sobre la configuración resultante de los mercados de los distintos servicios públicos y las demandas de regulación que los mismos originan. Para analizar estos impactos, Oszlak *et al* (2000:21)<sup>143</sup> muestran una tipología que permite clasificar a los

---

<sup>143</sup> Los autores presentan la siguiente tipología:

*Monopolios naturales tradicionales:* en los que por la naturaleza de los servicios prestados no es posible que haya más de una empresa prestadora. Dentro de este conjunto, donde no se admite ningún tipo de competencia, pueden citarse el transporte ferroviario, el mantenimiento de los corredores viales y la provisión de agua corriente y cloacas.

servicios en función de este aspecto, en ella ubican a las redes de agua y desagüe cloacal como pertenecientes al tipo de monopolios naturales tradicionales por la naturaleza de los servicios prestados, dado que no admite ningún tipo de competencia. En este marco, el desarrollo del trabajo intenta dar cuenta de las características tecnológicas de la construcción de las redes en tanto condicionantes del origen y proceso de la concesión.

El análisis de la dimensión ambiental en el caso de las redes de agua y saneamiento tiene particular importancia en tanto el recurso agua es uno de los principales factores de la sustentabilidad del AMBA. El problema de la calidad del agua en la cuenca del Plata afecta a una población de aproximadamente 12 millones de habitantes, es la más extensa del país y el origen de su contaminación reside en un conjunto de factores entre los que vale destacar: la falta de extensión de las redes de agua y cloacas, la extensión de la red de los servicios de agua sin acompañamiento de las de desagüe cloacal y la descarga de tóxicos y contaminantes de la aglomeración tales como de los pesticidas provenientes del agro, de las curtiembres y de las petroquímicas. Tal como veremos en el desarrollo del trabajo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), existen muchas localidades sin servicio de desagües cloacales o cuando existen hay una gran diferencia en la cobertura de cada uno de los servicios siendo ampliamente favorable a los servicios de agua potable.

La multijurisdiccionalidad de la región metropolitana es otro aspecto relevante en el momento de caracterizar la concesión de los servicios de agua y saneamiento. En el territorio metropolitano existen múltiples organismos públicos (nacionales, provinciales y municipales) que, con varios grados de autonomía y responsabilidad, planifican aspectos que influyen en la calidad ambiental urbana; y a partir de la privatización de los servicios públicos se suman empresas privadas que controlan la extensión de los servicios concesionados. Cada uno de estos organismos tiene límites territoriales diferentes que pocas veces coinciden con la extensión física de la aglomeración, por lo que se agrega complejidad a la cuestión de los servicios públicos metropolitanos.

El trabajo se divide en cinco partes. En una primera parte se inscribe la privatización de estos servicios en el marco del proceso de autourbanización, que posibilitó la emergencia del conurbano bonaerense durante el siglo XX. La segunda parte se centra en la caracterización ambiental del recurso hídrico y las particularidades de la regulación ambiental en nuestro país. En la tercera parte se presenta el sistema de abastecimiento y distribución del agua potabilizada basado, predominantemente, en la captación de agua superficial proveniente del Río de la Plata. La cuarta parte desarrolla las características del sistema de desagüe y tratamiento de la red cloacal. Finalmente, se

---

*Monopolios naturales “en disolución” con ventajas de precedencia:* en los que los cambios tecnológicos recientes relativizan el carácter de monopolio natural con que tradicionalmente se consideraban las actividades. Tal es el caso de las telecomunicaciones. El hecho de que el servicio haya sido prestado tradicionalmente por una única empresa, plantea restricciones al ingreso de nuevas firmas que deben ser contempladas por parte de la autoridad estatal, a efectos de evitar prácticas consideradas desleales por parte de empresas que detentan, por su precedencia, una posición dominante en el mercado.

*Monopolios naturales vinculados con mercados competitivos.* En los que coexisten segmentos que constituyen monopolios naturales con otros potencialmente competitivos. En esta categoría se ubican claramente los sectores gasífero y eléctrico, en los que el transporte y distribución son monopólicos, mientras que la generación eléctrica y el mercado de gas en boca de pozo están sometidos a competencia.



señalan los problemas identificados en términos de conflictos ambientales con la finalidad de orientar acciones futuras.

## **II. Una breve historia de la extensión de los servicios de saneamiento en el proceso de urbanización de la aglomeración Gran Buenos Aires<sup>144</sup>.**

Starr (1993) plantea la importancia de considerar la privatización de los servicios urbanos como un proceso que describe una dirección de cambio, pero que no denota un origen o destino específicos, en tanto su significado depende del punto de partida, es decir: del equilibrio público-privado logrado antes en un dominio en particular. Para reconstruir entonces, el sentido del cambio operado en el proceso de privatización de los servicios de saneamiento<sup>145</sup> se plantea la necesidad de presentar muy brevemente, el surgimiento de la cuestión del saneamiento en la ciudad de Buenos Aires. El propósito de esta primera parte es el de presentar el papel que las redes de infraestructura han cumplido en el proceso de conformación de la ciudad, observando los cambios que se producen en las tomas de posición del Estado, ya que ellas traducen los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas, y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1980).

Desde esta perspectiva, es posible identificar tres momentos que marcaron diferencias en la connotación social de la relación entre agua y servicio público, en coincidencia con la periodización de la aglomeración Gran Buenos Aires propuesta por Torres, (1999).<sup>146</sup> La intervención del Estado respecto al acceso a los servicios de saneamiento tuvo diferentes fundamentos que fueron desde la razón de higiene hasta la más reciente urgencia por acotar su intervención a un rol subsidiario.

### ***II. a. Origen y crisis del modelo social del agua***

En primer lugar, el origen de la intervención estatal en la prestación del servicio, a fines del siglo XIX<sup>147</sup>, se enmarca en el pensamiento higienista que se desarrollaba como rama

---

<sup>144</sup> Este capítulo ha sido recientemente publicado como parte del artículo “Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. (2004) Informe de Investigación N° 19, UNGS.

<sup>145</sup> En el desarrollo de este trabajo se designa servicio de saneamiento al conjunto de los servicios de agua potable y desagüe cloacal.

<sup>146</sup> Torres (1999) define una periodización con relación al crecimiento físico de la aglomeración Gran Buenos Aires. Dado que la ciudad crece por migraciones acompañadas de una reestructuración interna, anexando áreas rurales y urbanas a su influencia directa, el autor identifica tres períodos: 1° período: migración externa, 2° período: migración interna, 3° período: suburbanización de las élites.

<sup>147</sup> A partir de 1850 se comienzan con las obras de saneamiento en la ciudad de Buenos Aires. En 1870 se dicta la ley provincial de creación de la “Comisión de Salubridad”, considerada como el punto de arranque de la organización administrativa de las obras de saneamiento. Hasta ese momento, la administración estaba a cargo del FF CC Oeste, uno de los principales usuarios y fuerte accionista del sistema. En 1912 que se crea por Ley N° 8889 Obras Sanitarias de la Nación (OSN), institucionalizando el monopolio del Estado nacional en el servicio, a través de un organismo autárquico, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y con un control centralizado de sus actividades.

emergente de la medicina y que tuvo carácter fundante con respecto a la regulación de las cuestiones urbanísticas que entonces comenzaban a tratarse, en consonancia con la fuerte inmigración externa en el marco del modelo agroexportador. La naturaleza del tema sirvió de justificación para que el acceso a las redes no estuviera determinado por la estratificación de ingresos, razón por la cual la extensión de la red de agua nace como parte de una política social de la gestión municipal en la ciudad de Buenos Aires, y más tarde, a través de una empresa nacional estatal se extiende al resto del país. La estructura tarifaria se diseñó incluyendo subsidios cruzados entre áreas densamente pobladas y cercanas a las aguas superficiales, y territorios escasamente poblados y alejados de las fuentes de agua de todo el territorio del país, y al no incluir la medición del volumen de agua consumido admitía la posibilidad de su uso irrestricto, particularidad que se denominó como de "canilla libre".

El *modelo social del agua*, es decir, una prestación estatal y universal, fue un elemento clave en determinado momento de la formación del Estado Nación, que asoció la garantía del acceso de determinados servicios al hecho de ser ciudadano, y que representaba sobre todo, el valor de un programa político más allá de su efectiva prestación. En ese sentido Tenti (1991) señala que cuando se sancionaron los derechos sociales, se formularon en forma abierta y sin adjetivos limitativos. No se estableció el derecho a la atención primaria en salud, sino el derecho a la salud. Esta modalidad tenía más el valor de un horizonte, de una utopía que, sin dudas, reconoce sus raíces en el paradigma de una sociedad igualitaria en la que todos los individuos podían tener acceso a todos los bienes más valiosos de la civilización.

En el caso de Buenos Aires, la opción tecnológica adoptada fue un sistema único de agua de origen superficial proveniente del Río de la Plata y desagüe por red. A la capacidad de producción y modernización que revela la acción de OSN, se debe agregar su capacidad de planificación a largo plazo que la induce, en 1938, a definir un "Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense"<sup>148</sup> con centro en la planta depuradora de Palermo y un radio de 35 km, para el cual elabora un plan director sectorial con un horizonte de 25 años- (Brunstein, 1988; Schiavo, 1996).

La nota de elevación del proyecto de ley que sustentaba el Plan del mencionado distrito expresaba: "La salubridad de estas poblaciones debe interesar por igual, porque la excepcional peligrosidad de las epidemias de origen hídrico y la posibilidad de su más rápida y mayor difusión como consecuencia de la multiplicación de los medios de traslado, obligan a extremar todo género de previsiones cuando puede resultar afectada la salud de un enorme contingente de personas que forman la población de la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores" (Citado por Rey, 2000).

---

<sup>148</sup> En el Gran Buenos Aires, se prestaba desde 1930, los servicios de cloacas en Avellaneda y de agua en Morón y Haedo. Durante esta década se incorporaron al servicio otras áreas urbanas pertenecientes a Vicente López y San Isidro (1933), San Fernando (1935) y Tigre (1939). Los líquidos de los cuatro partidos del Norte eran recogidos por un colector común a todos ellos, denominado "Colector General de los Puertos Ribereños del Norte", que se iniciaba en el Tigre y terminaba en la Ciudad de Buenos Aires en la zona de Saavedra (Rey, 2000).

## ***II. b. La autourbanización de la periferia***

Un segundo momento, cuando tal como plantea Torres (1992) los loteos económicos o populares de las décadas de 1940, 1950 y 1960 posibilitaron la suburbanización masiva de los trabajadores urbanos, está dado por el período que se correspondió con el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones, y se consolidaron amplias zonas ocupadas por barrios autoconstruidas, carentes de servicios y de cualquier forma de planificación urbanística, resultando zonas dispersas y muchas veces inundables, que se expandieron en toda la extensión de la primera y segunda coronas de la RMBA<sup>149</sup> (ver Mapa N° 1). En parte, la presencia de grandes acuíferos que permitieron obtener agua de pozo en prácticamente cualquier lugar de la ciudad, y en parte la experiencia acumulada por la población hizo que los problemas de agua y saneamiento urbano se presentaran como situaciones que podían ser enfrentadas individualmente<sup>150</sup>; más bien como parte del proceso de autoconstrucción de la vivienda que como parte del proceso de *autourbanización* (Dupuy, 1989). Para estos sectores, si la transformación más relevante de la privatización fue el predominio del mercado en la gestión de un servicio público esencial, de hecho no implicó cambios en las estrategias de acceso, dado que ya lo compraban a través de las empresas privadas encargadas de la perforación de los pozos de agua y del consumo de energía eléctrica para el funcionamiento de las bombas de extracción del agua; y de la construcción y desagote de los pozos “negros”. Esta solución fue caracterizada por G. Dupuy (1989) como “servicio de sustitución”, en la medida que da cuenta de una iniciativa del sector privado que sustituye la ausencia de la acción estatal frente a las demandas surgidas del avance de la urbanización. Sin embargo, en este proceso de autourbanización de la *periferia*, la posibilidad de acceder a los servicios urbanos a través de las redes de un sistema centralizado siempre constituyó la posibilidad de formar parte del *centro*, de la ciudad formal.

Este crecimiento expansivo de baja densidad configuró el proceso de urbanización y en los años 60s “el ejercicio de geometría de tablero que había sido planificar un distrito sanitario bonaerense” (Brunstein, 1999) fue incluido y sobrepasado por la aglomeración Gran Buenos Aires. Durante este período, la inversión en grandes obras de potabilización y tratamiento de efluentes cloacales y la extensión de las redes de servicio de saneamiento, que hasta la década del 40’ fueron un componente esencial de las políticas sociales urbanas, dejaron paso a nuevos rasgos en la intervención estatal en función de los cuales comienza a plantearse el racionamiento del consumo y se reduce la realización de obras básicas de producción congelando los perímetros servidos<sup>151</sup>. De

---

<sup>149</sup> La denominación: “primera corona” comprende los siguientes partidos: San Isidro, Vicente López, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda y Quilmes. La denominada “segunda corona” se integra por el resto de los partidos del AMBA, es decir: San Fernando, Tigre, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Moreno, Merlo, La Matanza 2, Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Florencio Varela y Berazategui.

<sup>150</sup> En este punto coincidimos con los trabajos de Pérez y Novaro (1993).

<sup>151</sup> En contraposición con esta tendencia, se aprueba el Decreto-Ley N° 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires que supedita la autorización de realizar nuevos loteos a la posibilidad de dotar con agua y desagüe el área. Esta norma eleva los estándares mínimos de

este modo se rompe el equilibrio entre el crecimiento de la ciudad y la producción y consumo del servicio en red, contribuyendo a una diferenciación socio-espacial acentuada por los diferentes grados de equidad en el acceso al servicio. A esto se le suma el retraso de la extensión de los servicios de desagüe cloacal con respecto a la distribución de agua potable con los efectos sobre la contaminación de los recursos acuíferos superficiales y subterráneos.

Hasta 1980, OSN atendía al 80% de la población con servicios de saneamiento del total del país. Durante la dictadura militar (decreto 258/80 PEN) se inicia la transferencia de los servicios sanitarios a los niveles provinciales, este proceso de descentralización no incluyó al conurbano bonaerense<sup>152</sup>. OSN mantuvo para los municipios de la RMBA bajo su jurisdicción, los subsidios cruzados entre grupos sociales que se efectuaban implícitamente dentro de la estructura tarifaria, un cuadro tarifario que había sido clave para el modelo anterior en la escala nacional y que permitió continuar subsidiando al conurbano desde la ciudad capital. La recuperación de los costos del servicio siguió operando con base en la tasación de inmuebles y no a partir de la medición del consumo, lo que permitió tarifas redistributivas pero no el control o la “racionalización” del consumo.

En un contexto de crecientes dificultades para satisfacer las demandas de extensión del servicio, se fueron incorporando otros actores a través de la implementación de una serie de programas nacionales apoyados generalmente con financiamiento externo (Proagua, Proviagua, Agua para Todos, etc.) en cuya gestión asumen roles significativos los municipios, las provincias y el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPYS)<sup>153</sup>. Asimismo, se introdujeron mecanismos legales por los cuales los nuevos usuarios debían financiar la construcción de las redes. Se generalizan también las modalidades de ejecución por contrato directo entre vecinos y empresas constructoras<sup>154</sup>, ampliando la mercantilización en la extensión del servicio. La dinámica del acceso a los servicios de saneamiento fue incorporando territorios abastecidos pero desvinculados del

---

urbanización y la consecuencia (no deseada, pero previsible) de la aplicación de esta legislación sobre la prohibición de loteos sin infraestructura fue el encarecimiento de la tierra destinada a los sectores populares

<sup>152</sup> Las soluciones adoptadas frente a la provincialización de OSN fueron muy diversas, en función tanto de las orientaciones políticas propias de cada provincia, como de su contexto urbano, social y económico: en un caso la empresa provincial reprodujo la lógica de OSN (provincia de Mendoza); en otro, la provincia tendió a delegar el servicio a las municipalidades y perfilar su papel como un ente regulador (Córdoba). En el caso de la provincia de La Pampa, se hace cargo de la planificación, la financiación y la ejecución de las obras, pero le confía la explotación a los municipios (50%) o a cooperativas. En la provincia de Chubut, las cooperativas tienen un cuasi monopolio de la gestión del agua, incluso en las principales ciudades (Coing, 1998).

<sup>153</sup> La ley orgánica de OSN estableció pautas de calidad y tecnologías muy estrictas, que dejaban fuera de lo regular algunas obras de expansión realizadas por estos planes nacionales.

<sup>154</sup> Estas formas de acceso al servicio se inscriben en la Ordenanza General N° 165/73 de “Obras Públicas Municipales”. Se trata de obras de infraestructura urbana, en especial las de pavimentación, repavimentación, cercos, veredas, urbanización, desagües pluviales y cloacales, aguas corrientes, redes de electricidad, iluminación y servicios públicos en general; obras declaradas de utilidad pública y se prevé entre las modalidades de ejecución la del contrato directo entre vecinos y empresas constructoras.

sistema central, con articulaciones institucionales parciales, combinando lógicas de actuación diferentes, sobretudo en el caso de la población más pobre.

### ***II. c. La privatización de los servicios de saneamiento***

Un tercer momento lo constituye entonces, la *privatización de los servicios de saneamiento*.

La reforma del Estado había entrado en la agenda pública del gobierno del Dr. R. Alfonsín (1983-1989), sin embargo, los proyectos fueron resistidos por la oposición y también por amplios sectores del gobierno radical. La crisis económico-social que permitió la derrota del radicalismo sirvió de fundamento para que el presidente Dr. Carlos S. Menem (1989 –1999) pusiera en marcha un plan en el que las privatizaciones aparecieron como un pilar esencial de la reformulación global de la relación Estado-sociedad (Thwaytes Rey, 1993).

La situación sanitaria de la RMBA, previa a la privatización, expresaba la declinación del accionar de OSN que había comenzado en la década del 50'. Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 1991, el porcentaje de población del área provista por OSN a través de la red pública de agua corriente era del 73,01, y por red pública de desagües cloacales era de 55,72 (porcentaje que disminuye considerablemente si excluimos la Ciudad de Buenos Aires). En cuanto a las áreas servidas por redes públicas y a la fecha del Censo, OSN era la responsable en Ciudad de Buenos Aires y 13 de los 19 partidos del Gran Buenos Aires (ver Mapa N° 2), las Municipalidades de Quilmes y Berazategui atendían a sus respectivas jurisdicciones y la Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (AGOSBA) a los demás partidos del AMBA, restando una baja proporción de áreas y hogares atendidos por medio de cooperativas privadas.

**Tabla N° 1: Porcentaje de población del AMBA servida por redes públicas de saneamiento según entes prestadores del servicio (año 1991)**

ENTE PRESTATARIO	Red Pública de Agua Corriente				Red Pública de Desagües Cloacales		
	Cañería dentro de la vivienda	Cañería dentro del terreno	Cañería fuera del terreno	Total	Inodoro de uso exclusivo	Inodoro de uso compartido	Total
OSN (Ente Nacional)	69,07	3,35	0,59	<b>73,01</b>	54,21	1,51	<b>55,72</b>
AGOSBA (Ente Provincial)	9,30	0,42	0,68	<b>10,40</b>	9,10	0,14	<b>9,24</b>
SERVICIO MUNICIPAL	78,06	12,74	1,84	<b>92,64</b>	29,25	0,58	<b>29,83</b>

**Fuente:** Elaboración a partir de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Kullock y Catenazzi (1997).

Estos porcentajes de población servida por redes públicas de saneamiento se distribuían en forma heterogénea hacia el interior del AMBA expresando las características del conjunto de la configuración que pueden ser resumidas en tres aspectos básicos: una preeminencia de la calidad urbana del norte sobre el sur; una preeminencia del centro sobre la periferia y una clara dominancia de los ejes principales de urbanización sobre los espacios intersticiales, poco accesibles y mal servidos (Torres, 1999)<sup>155</sup>.

*Una aclaración preliminar: la delimitación del área de estudio*

La información que se presenta incluye sólo en parte la aglomeración Gran Buenos Aires, en tanto corresponde al ámbito de aplicación de la empresa Aguas Argentinas S. A. (AASA). El desarrollo de los servicios de saneamiento da cuenta de la relación entre el crecimiento de la ciudad y su cristalización en diferentes unidades político – administrativas y, en este proceso, la concesión de los servicios ha reforzado la multijurisdiccionalidad -mencionada en párrafos anteriores- introduciendo una mayor diversidad de prestadores en el territorio de la aglomeración. Actualmente, el suministro de agua y desagüe cloacal es realizado por las empresas: AASA, Aguas Bonaerenses S. A. (empresa provincial)<sup>156</sup>, Aguas del Gran Buenos Aires S. A., y por servicios municipales (ver Mapa N° 1). El ente regulador de la empresa AASA da cuenta de estas características en la constitución tripartita de su directorio, en concordancia con el área territorial en la cual se desarrolla la concesión. Para precisar el alcance territorial del presente trabajo, se menciona el Decreto del PEN 1443/91, que dispuso que sea concesionado todo el ámbito atendido por la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN) en 14 jurisdicciones de la RMBA. Cabe destacar, que con posterioridad a 1993, se produjeron modificaciones en la división jurisdiccional en el área de concesión: Morón se ha subdividido en: Morón, Ituzaingó y Hurlingham, y Esteban Echeverría se ha subdividido en: E. Echeverría y Ezeiza, cediendo porciones menores a Cañuelas, San Vicente y al nuevo partido de

---

<sup>155</sup> La heterogeneidad interna del AMBA también se verifica en el agrupamiento de partidos del Gran Buenos Aires en cuatro categorías (de mejor a peor nivel socioeconómico) que realiza el departamento de muestreo para la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC):

GBA 1: San Isidro y Vicente López.

GBA 2: Avellaneda, La Matanza 1 (localidades de Ramos Mejía, Villa Luzuriaga, San Justo, La Tablada, Villa Madero, Tapiales, Aldo Bonzi y Ciudad Evita), Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Tres de Febrero y Gral. San Martín.

GBA 3: Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown y Berazategui.

GBA 4: Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza 2 (localidades de Rafael Castillo, Isidro Casanova, Gregorio de Laferrere, González Catán, 20 de junio y Virrey del Pino), Merlo, Moreno, José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Tigre y San Fernando.

<sup>156</sup> Después del fracaso de AZURIX (empresa del grupo ENRON) el área es operada por una empresa provincial.

Presidente Perón. Actualmente, el área regulada de la concesión se conforma con 17 partidos del AMBA y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La totalidad del Área Metropolitana de Buenos Aires está compuesta por 24 Partidos del Gran Buenos Aires\* y la Ciudad de Buenos Aires, se desarrolla en aproximadamente 4.000 km<sup>2</sup>, y el Área concesionada por Aguas Argentinas S.A. abarca sólo 1830 km<sup>2</sup>. El área restante del AMBA se abastece de agua corriente y cloacas a través de otras concesiones (ver: Mapa N° 1). Según los datos del Censo Nacional de Población Vivienda y Hogares (CNPV) 2001, el AMBA tiene una población de 11.460.575 habitantes.

**Tabla N° 2: Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001.**

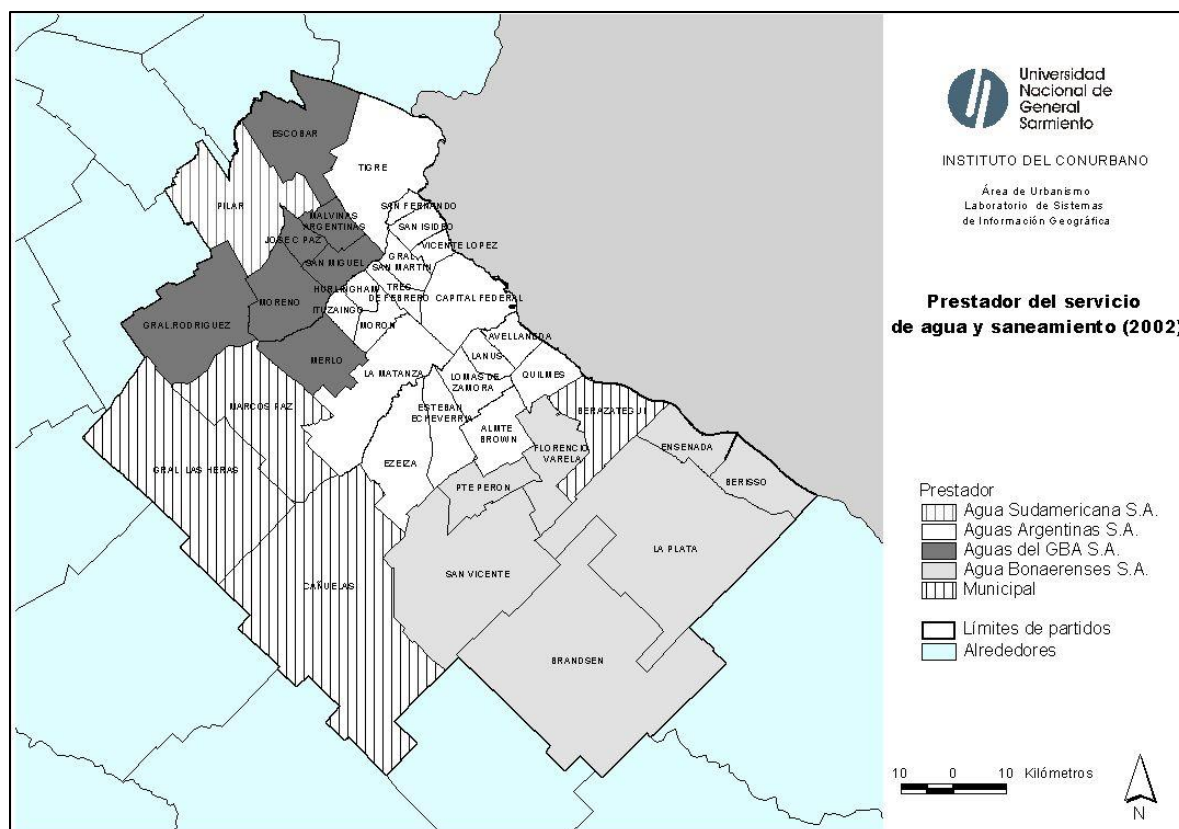
**AMBA: 24 Partidos del Gran Buenos Aires\* y Ciudad de Buenos Aires**

	Población		Variación absoluta	Variación relativa %
	1991	2001		
24 partidos	7.952.624	8.684.437	731.813	9,2
Ciudad de Buenos Aires	2.965.403	2.776.138	-189.265	-6,4

Fuente: Elaboración basada en datos del INDEC, 2001.

**\*24 partidos del GBA:** Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López

**Mapa N° 1. Prestadores de los servicios de agua y desagüe cloacal**



**Fuente:** Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto del Conurbano. Laboratorio de Sistema de Información Geográfica.

### III. Características del recurso hídrico y regulación ambiental

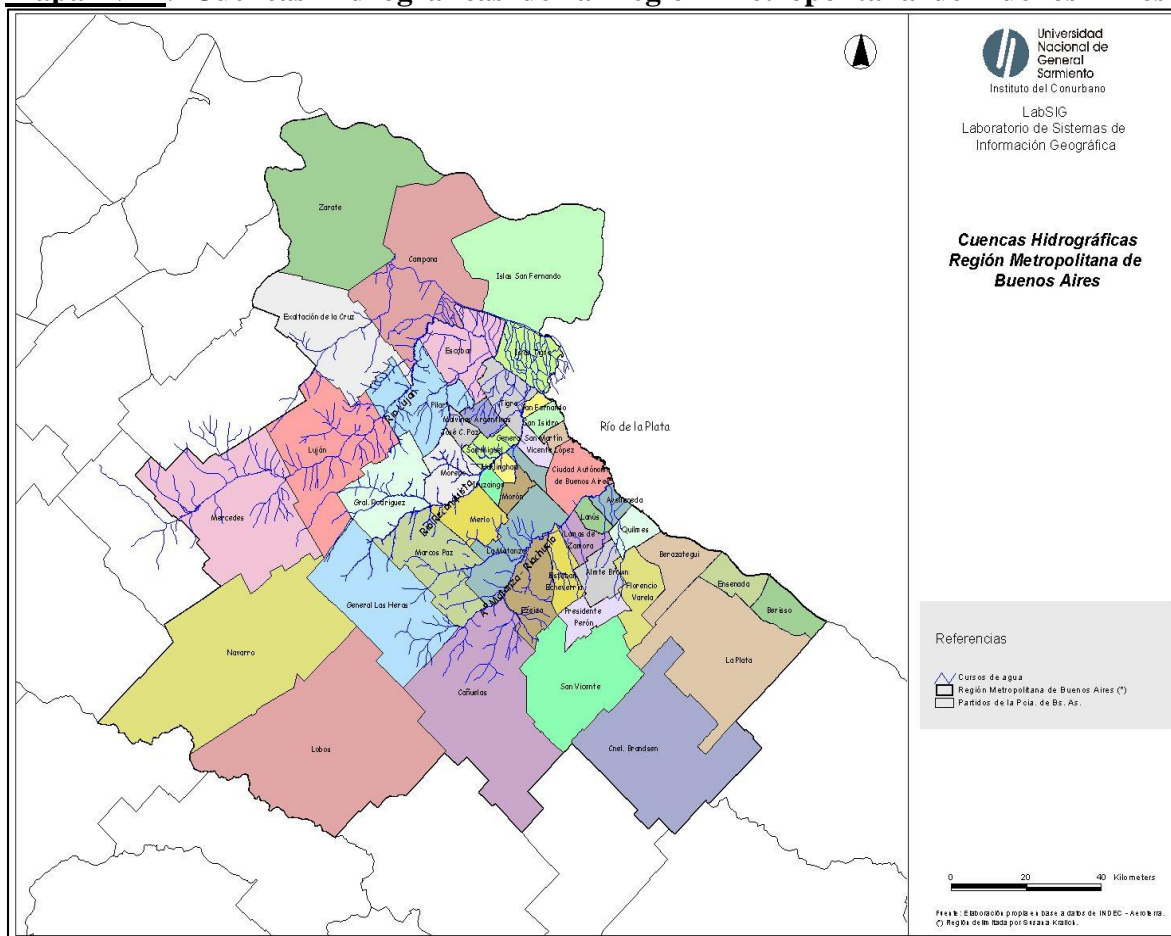
Las aguas superficiales están integradas en el AMBA por las cuencas de los ríos Reconquista, Luján y Matanza-Riachuelo, que desembocan en el Río de La Plata; las aguas subterráneas se encuentran integradas por el Puelche y la napa freática. Ambas fuentes de agua se interrelacionan en las redes de agua y desagüe cloacal, dado que son los mismos cuerpos que proveen del recurso para su potabilización, posibilitan parte de la recarga de los acuíferos subterráneos y ofician de cuerpo receptor de los efluentes cloacales e industriales. El Río de La Plata provee una fuente aparentemente inagotable de agua susceptible de ser extraída y potabilizada a bajo costo. Además, bajo el suelo de la región existe un manto acuífero, llamado puelchense, de gran extensión y rendimiento, a profundidades accesibles (Tudino, 2001). La empresa AASA estima que se extrae más de 500 lt/cap/día (535 l/hab/día).

El acuífero es común a varios partidos de la RMBA y es compartido por varias concesiones de servicio de agua y cloacas, generándose una sobreexplotación de las aguas subterráneas (ver Mapa N° 2). Sumado a este fenómeno, el aumento de las lluvias en los últimos años, junto a la incorporación al acuífero de agua extraída del Río de La Plata por parte de la empresa, provocan el ascenso de la napa freática en diversos partidos de



la RMBA, destacándose Lomas de Zamora, General San Martín y Tres de Febrero como los más perjudicados. Las distintas jurisdicciones que integran las cuencas y comparten el uso de los cursos superficiales y entubados como vías de evacuación de desagües pluviales, requieren de un manejo compartido del recurso. A tal efecto, se han creado comités de cuencas para el tratamiento de temas relacionados con las inundaciones y el control de vertimientos no autorizados a dichos recursos, los cuales terminan finalmente contaminando los cuerpos receptores, con escaso impacto en términos de acciones mitigadoras.

**Mapa N° 2: Cuencas hidrográficas de la Región Metropolitana de Buenos Aires**



**Fuente:** Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto del Conurbano. Laboratorio de Sistema de Información Geográfica.

Actualmente, la regulación ambiental en la Argentina se encuentra a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social<sup>157</sup>. La misma constituye el órgano responsable del diseño y la

<sup>157</sup> Cabe destacar que el poder de policía ejercido por los Estados Nacionales y Provinciales sobre los recursos hídricos se ve crecientemente restringido por la influencia de los acuerdos internacionales de

instrumentación de la política ambiental según el Decreto del PEN N° 375/02. Sin embargo, además de la SAYDS, tiene injerencia directa en la determinación de dicha política otro ámbito de la Administración Pública Nacional, dependiente de Presidencia de la Nación de modo directo: la Subsecretaría de Recursos Hídricos, que funciona dentro del ámbito de la Secretaría de Obras Públicas de la Presidencia de la Nación a partir de la sanción del mismo Decreto PEN N° 375/02 y que constituye la autoridad de aplicación del contrato de concesión. Se encuentran entre sus atribuciones: asistir al Secretario de Obras Públicas en la Supervisión del Órgano Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y del Instituto Nacional del Agua (INA); coordinar las actividades inherentes al Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de manejo de la Cuenca Hídrica, Matanza-Riachuelo; ejercer el contralor del accionar de los siguientes organismos: Comisión de Coordinación Interjurisdiccional del Programa Hidrovía Paraguay-Paraná, Comisión Regional del Río Bermejo, Comité Interjurisdiccional del Río Colorado y Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro; participar en el circuito operativo de seguimiento de las actividades inherentes al Fideicomiso de infraestructura hídrica (creado por el Decreto del PEN N° 1381 del 1° de noviembre de 2001); celebrar convenios con las Provincias y otras entidades para el desarrollo de los programas en materia de obra pública hidráulica, de saneamiento y de concesión de obras; evaluar y/o ejecutar los proyectos de infraestructura de obras hídricas, de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales y periurbanas y avenamiento y protección de infraestructura en zonas rurales y periurbanas (en el marco de lo establecido en el Decreto del PEN N° 1381/01) y de los convenios firmados con las Provincias a financiarse mediante el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica; evaluar y/o ejecutar los proyectos de las obras de emergencia solicitadas por las Provincias, a financiarse con fondos provenientes de la tasa de infraestructura hídrica.

La regulación de la concesión es estatal. En el marco de la Secretaría de Obras Públicas se encuentra el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) que ejerce la regulación y el control integral sobre los servicios de agua y cloacas prestados por AASA<sup>158</sup>. El ETOSS debe controlar: la calidad de los servicios de agua y cloacas<sup>159</sup>;

---

protección a la inversión extranjera y al comercio y los regímenes diferenciales de solución de conflictos, en la medida en que los mismos abren jurisdicciones externas sobre cuestiones locales enfatizando la seguridad unilateral y contractual e imponiendo, sobre la base de estas garantías, elevados pasivos contingentes sobre los presupuestos públicos. Para mayores detalles consultar Solanes, Miguel y Peña, Horacio.: “La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico”, Documento presentado en el III Foro Mundial del Agua, Kyoto, marzo de 2003, Pág. 8 y 15.

<sup>158</sup> Incluye además el control de la operatoria de un conjunto de cooperativas que operan en la misma jurisdicción en pequeña escala.

<sup>159</sup> El ETOSS tiene a su cargo el control de la calidad en la prestación del servicio cuyos parámetros se encuentran establecidos como metas de calidad para los servicios de aguas y cloacas en los documentos de la concesión. Las mismas son crecientes a lo largo del tiempo. En relación a la calidad del agua potable se han establecido parámetros físico-químicos y bacteriológicos similares a los aconsejados por la Organización Mundial de la Salud. En relación al sistema cloacal se fijan metas para tratar los efluentes, con el objetivo de eliminar, progresivamente, la contaminación de los cursos de agua con líquidos servidos. Estas metas de tratamiento se fijan en dos niveles: primario y secundario, incrementándose la exigencia en

la aplicación del régimen tarifario y la aprobación de sus modificaciones; la expansión de los servicios; los planes de inversión; que los usuarios de los servicios estén atendidos según sus derechos; que se resguarde el patrimonio público cedido en concesión y propiciar toda mejora necesaria a la concesión. El ETOSS, creado por el Decreto del PEN N° 999/92, posee un Directorio conformado por seis representantes, dos por cada una de las jurisdicciones político-administrativas intervinientes: el Gobierno Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ex Capital Federal).

Este diseño institucional potencia el riesgo de captura, tal como lo señala Solanes (1999)<sup>160</sup>: “si bien el régimen regulatorio vigente para el Gran Buenos Aires estipula, siguiendo el principio de administración integrada de la cuenca fluvial, que la gestión del control de la contaminación deberá ajustarse a las disposiciones regulatorias de la actual Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (ahora Secretaría de Obras Públicas), atribuye la función de controlar la contaminación del agua al ente regulador del servicio. Esta distribución de funciones es diferente de la que promueve el sistema anglosajón, en el cual se separan las funciones estrictamente ambientales de las que se vinculan a la supervisión de la empresa prestataria para minimizar el riesgo de captura”.

La participación de los usuarios y consumidores en el marco de la concesión fue institucionalizada, por decisión del Directorio del ETOSS, a partir de la creación de una Comisión de Usuarios que funciona como parte del mismo desde 1999<sup>161</sup>. Dicha Comisión recibe fondos del ente para desarrollar su labor de defensa de los usuarios frente al concesionario, y es consultada por el Directorio con carácter “no vinculante”. El modelo institucional implementado en el ámbito de la concesión para darles participación a los usuarios genera una segmentación entre las organizaciones de usuarios que se encuentran y las que no están incorporadas dentro de la Comisión “asesora” del Directorio del ETOSS mencionada. Dicha participación fue definida por el mismo ente en función del requisito de tenencia de personería jurídica como asociación con actuación a nivel nacional. Este requisito “formal” opera, en la práctica, como una barrera a la entrada completamente arbitraria, si se tiene en cuenta que la concesión no actúa a nivel nacional, sino en dos jurisdicciones que involucran un conjunto de localidades o municipios de la Provincia de Buenos Aires –ni siquiera todos- y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Además de la Comisión de Usuarios mencionada, existen un conjunto de entidades vecinales y sociedades de fomento con asiento, fundamentalmente, en el conurbano bonaerense<sup>162</sup> que no cuentan con representación en el ente regulador, y que

---

el tiempo. Para cumplir con estos objetivos ecológicos la empresa debía construir plantas de tratamiento de líquidos cloacales.

<sup>160</sup> Ver: Solanes, 1999.

<sup>161</sup> La misma está integrada por las siguientes organizaciones: ADELCO, PROCONSUMER, Asociación Vecinal Manuel Belgrano, Unión de Usuarios y Consumidores, ADECUA, Consumidores Argentinos, Cruzada Cívica, Consumidores Libres, UCA, DEUCO, y ACUCC (Resolución ETOSS N° 38/99).

<sup>162</sup> Algunas de las mencionadas asociaciones vecinales son: la Comisión de Enlace de Usuarios y Consumidores del Gran Buenos Aires, la Confederación de Asociaciones Vecinales y Sociedades de Fomento del todo el país, la Federación de Sociedades de Fomento del Partido de La Matanza, la Asociación Vecinal Ciudad Evita, Sociedad de Fomento Parque Delfino, Sociedad de Fomento de Aldo

tienden a canalizar sus demandas a través de los municipios de sus respectivos partidos de residencia. Dichas asociaciones, cuyos ámbitos de origen se corresponden con aquellos en los cuales la población posee menores niveles de cobertura y peores niveles de calidad en la prestación de los servicios de agua y saneamiento, tienden a asumir, tal como se evidenció en la única audiencia pública convocada por el ETOSS, los días 27 y 28 de junio de 2000, posiciones críticas más radicales que la Comisión de Usuarios tanto frente a la concesionaria como al ETOSS y al propio PEN<sup>163</sup>.

#### **IV. Sistema de captación y distribución del agua**

##### ***El sistema de abastecimiento de agua***

El sistema de abastecimiento de agua de las redes gestionadas por la empresa AASA se provee de *agua superficial* del Río de la Plata y se potabiliza en dos establecimientos: General San Martín (ubicado en la Ciudad de Buenos Aires) y Belgrano (ubicado en municipio de Quilmes). El sistema de captación se desarrolla a través de un proceso que comienza con las tomas de agua, situadas a una distancia aproximada de 1000 m de la costa del Río de la Plata, desde las cuales se capta el agua, que por bombeo es llevada hasta las plantas potabilizadoras ubicadas los dos establecimientos principales del sistema de abastecimiento de aguas. Una vez potabilizadas, las aguas son enviadas a una serie de depósitos, y luego transportadas por ríos subterráneos y cañerías de impulsión. El sistema se completa con el aporte en algunos partidos de *agua subterránea* proveniente de pozos locales o baterías de pozos.

La edad de la construcción de las bombas de extracción se remonta a fines de 1913, cuando se habilitó en el *Establecimiento General San Martín* el túnel y torre de toma, la instalación de cuatro bombas elevadoras y la habilitación de las dos primeras líneas de bombeo de salida, una directa al Gran Depósito Córdoba y la otra destinada a reforzar la provisión al sector sur de la Ciudad de Buenos Aires (Rey, 2000). Durante la década del 60', en el marco del "Plan Integral del Aglomerado Bonaerense" se construye una nueva toma en el río alejada 1.000 m de la costa. Para entonces se habilitaron en este establecimiento nuevas baterías de filtros y una planta compacta de 300.000 m<sup>3</sup>/ día, con lo cual se alcanzó una producción total de agua potabilizada del orden de los 2 millones de m<sup>3</sup>/día. Según los datos proporcionados por la empresa, a partir de la concesión, se

---

Bonzi, Asociación de Defensa de los Derechos Sociales, HABitAT, Asociación de la Mujer Ricardo Gutiérrez, Sociedad de Fomento Barrio Seré, Cooperativa COMACO, etc.

<sup>163</sup> Tal como señala López: "Notas sobre la participación de los usuarios en la regulación de la concesión de Aguas Argentinas S.A", 2000, Mimeo: las principales críticas de estas asociaciones se vinculan a: los aumentos tarifarios, el incumplimiento de los planes de inversión, la contaminación bacteriológica, el ascenso de la napa freática, al corte de los servicios por falta de pago y el cobro por reconexión, a las obras realizadas por el mecanismo denominado "Obras por cuenta de terceros" que la empresa imputa como inversión propia y es financiada, de hecho, por los propios usuarios en función de la conveniencia microeconómica de la firma, entre otros.

amplió la capacidad de producción a través de la rehabilitación de una serie de baterías (las baterías IX, X, XII) de esta planta potabilizadora (Rey 2002).

El Establecimiento de Potabilización Belgrano fue terminado en 1978. OSN había abierto en 1968 las propuestas para la construcción de las dos primeras etapas de este futuro establecimiento, que se correspondían con la torre de toma emplazada a 2.400 m de la costa y el conducto sub-fluvial de igual longitud y diámetro 4.60 m. Según los datos proporcionados por la empresa, a partir de la concesión, se construyó un módulo de 300.00 m<sup>3</sup>/día, con tecnología para garantizar la potabilización de la provisión de agua (Rey, 2002).

Las fases de tratamiento de potabilización del agua son las siguientes: coagulación, decantación, alcalinización y desinfección (la primera consiste en agregar cal, para reducir la acidez provocada por el coagulante y la segunda, en añadir cloro para purificar el líquido, a fin de que pueda ser microbiológicamente apta para el consumo) y filtrado. Actualmente, el organismo que realiza el tratamiento es AASA. Este tratamiento se comienza a realizar en el año 1922, a 10 años de la creación de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), se incorporó al tratamiento del Establecimiento de Palermo la desinfección con cloro, cuya primera aplicación para la esterilización del agua había sido efectuada en Chicago, una década atrás (Rey, 2000).

#### *Producción de agua potable*

Según datos de la empresa AASA, durante el primer año de la concesión la producción de agua aumentó un 20%. Hacia 1995, al cumplirse el segundo año de la concesión, se alcanzó una producción de agua potable de 3.700.000 m<sup>3</sup>/día, representando un aumento del 26% respecto de la producción al inicio de la concesión. Al cumplirse el quinto año de la concesión la capacidad de producción de agua, con casi 5 millones de m<sup>3</sup>/día, representaba un 38% de aumento sobre ese mismo parámetro en 1993 (inicio de la concesión). El aumento en la producción de agua por parte de la empresa puede ser atribuido a la incorporación de nuevos clientes en un contexto de ausencia de control de la demanda de agua por parte del Estado, en particular del organismo regulador.

Con respecto a los datos cuantitativos, se consigna una diferencia de aproximadamente 110.000 m<sup>3</sup>/día respecto de la producción de agua potable entre los datos aportados por el ente regulador y los presentados por la empresa prestataria.

*Según datos recientes del Ente Regulador (ETOSS, noviembre 2003):*

La producción promedio anual de *agua superficial* (92%) es de 3.900.000 m<sup>3</sup>/día, de los cuales el 65% la produce la Planta General San Martín y el 35% la Planta Potabilizadora de Belgrano.

La producción promedio anual de *agua subterránea* (8%) es de 160.000 m<sup>3</sup>/día, producidos por pozos locales en casi todos los partidos de la concesión, excepto Ciudad de Buenos Aires, Avellaneda y Lanús, y las baterías de pozos de General Pacheco (Tigre), Leloir (Morón), Burzaco-Lavallol (Alte. Brown).

*Según datos de la empresa prestataria:*

La capacidad de producción de las plantas potabilizadoras se incrementó un 38% a partir de la concesión.

**Tabla N° 3: Producción de agua de la empresa AASA**

<b>Producción agua librada a la red</b> m3/día	4.009.516
Capacidad total de producción m3/día	5.000.000
Dotación (Cantidad de agua librada a la red por día)	535 l/hab/día
Promedio de consumo (Cantidad promedio de agua consumida por día por habitante)	386 l/hab/día

Fuente: Según Informe al Cliente año 5 de AASA

Según el Informe anual del año 9, la empresa sostiene que la disminución de las pérdidas en la red ha permitido un ahorro de 1.000.000 m<sup>3</sup> de agua potable por día. Esto es equivalente a la producción de agua potable de las ciudades de Córdoba y Rosario juntas (Aguas Argentinas S.A., 2003).

En relación a las medidas implementadas por la empresa para promover un uso controlado del consumo de agua (en términos de sustentabilidad ambiental), en primer lugar cabe consignar que se planifica la extensión de las redes orientando el servicio a la oferta de agua con el objetivo de cumplimentar con las metas de expansión comprometidas. En ese sentido, se ha reajustado la estructura tarifaria pero el control de la demanda de agua ha sido una cuestión menor en el debate por la modificación del precio de la tarifa. En el plano de divulgación y comunicación, la empresa AASA (2003) señala que se concretó un programa educativo del que participaron alrededor de 850.000 alumnos en sus escuelas, en talleres interactivos de concientización ambiental, incluyendo visitas guiadas a plantas y establecimientos. Se suman a este programa, campañas de concientización del uso racional del agua en edificios de propiedad horizontal y hoteles de la Ciudad de Buenos Aires; y el Programa Amigos del Agua con el objetivo de identificar, a través de una marca diseñada especialmente, a productos y servicios que utilizan el agua de manera responsable.

#### *Calidad del agua*

Según Tudino (2001) la calidad de las aguas del Río de la Plata es aceptable, a la distancia de la costa donde están ubicadas las tomas de las plantas depuradoras General San Martín

y Belgrano. El estado de las aguas está monitoreado por el Servicio de Hidrografía Naval, el Instituto de Limnología de la Universidad de La Plata y AASA.

El concesionario debe garantizar un amplio espectro de parámetros físicos, químicos, organolépticos, microbiológicos y bacteriológicos, de acuerdo con recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, mediante una serie sistemática de análisis. La rutina que debe seguir AASA es la siguiente:

- Análisis bacteriológicos: debe efectuar mensualmente análisis, cada 10.00 habitantes, en puntos fijos determinados de la red (escuelas, hospitales, oficinas públicas, etc.). También debe efectuar, en toda la red, análisis en puntos variables determinados aleatoriamente, que cubran proporcionalmente toda el área servida.
- Análisis físico-químicos: en todas las muestras tomadas debe evaluar el tenor del cloro residual. En un 20% debe analizar turbiedad, PH, dureza, amoníaco, residuo conductimétrico, nitrito, nitrato, hierro, manganeso, etc.

El Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos (ETOSS), efectúa por su parte sus propios análisis bacteriológicos y físico-químicos sobre la calidad del agua que suministra el concesionario. Para ello ha firmado un convenio con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires a efectos de que audite los análisis que realiza AASA.

Un problema del proceso de potabilización del agua captada superficialmente, específicamente en ríos, es el de su clarificación, no tanto porque el agua turbia no pueda ser potable sino por el factor psicológico que hace sentir repulsión a su ingestión. El agua del Río de la Plata tiene esas características de turbiedad, como consecuencia del aporte del río Paraná, influido por el bermejo, que al traer en suspensión gran cantidad de arcilla rojiza y limo disuelto, provoca una fuerte coloración marrón rojiza (Lemme, 1978).

Según Tudino (2001), el agua final es de buena calidad, conforme a los pliegos y estándares internacionales, del agua provista por red. Los mayores riesgos no se originan en la provisión, sino en el mantenimiento y limpieza periódica de los tanques domiciliarios, que son responsabilidad de los usuarios.

Según la empresa prestataria AASA, desde el inicio de la concesión hasta el año 2000 la calidad de agua supera las exigencias internacionalmente exigidas contando con la certificación ISO 25 en agua para los parámetros: arsénico total, turbiedad, coliformes totales, pH, *escherichia coli* y *trihalometanos*, y en residuales el parámetro arsénico. Asimismo, un servicio que se presta con indicadores tales como el de presión en conexión, mayor a 10 metros en el 74% de los casos (Rey, 2002).

#### *Sistema de distribución y transporte del agua potabilizada*

Según AASA (2000), el sistema de transporte de agua superficial se desarrolla partir de una red de ríos subterráneos, con 12 estaciones elevadoras que toman del río y la distribuyen por las redes troncales entre los cuatro subsistemas semiindependientes (ver Mapa N° 3 y Figura N° 1). Según AASA. (2000), el sistema se organiza en cuatro subsistemas

- *Sistema Capital Federal*: está totalmente abastecido por agua superficial a través de 6 (seis) estaciones elevadoras<sup>164</sup> (Córdoba, Ing. Paitoví, Caballito, Floresta, Villa Devoto, Saavedra) y los impelentes de la Planta General San Martín. La demanda promedio es de 2.920.000 m<sup>3</sup>/día (44% de la demanda total de la concesión), con una cobertura del 100% del total de la población.
- *Sistema Norte*: el suministro se realiza principalmente a partir de agua superficial procedente de la estación elevadora Villa Adelina, y parcialmente por el conducto ribereño (impulsión directa desde el Establecimiento General San Martín) y una línea de impulsión (conducto Superí) alimentada por la estación elevadora de Villa Devoto. Además, completan el aporte global de agua superficial la batería de pozos de General Pacheco en el Partido de Tigre. Actualmente, el caudal promedio demandado es de 611.00 m<sup>3</sup>/día de los cuales 12 300 m<sup>3</sup>/día proviene de la batería de General Pacheco.
- *Sistema Oeste*: el suministro de agua superficial se realiza desde las estaciones elevadoras de Villa Devoto y la Matanza. Los partidos de Morón y Tres de Febrero están mayoritariamente abastecidos por agua subterránea de calidad mediocre con bajo porcentaje de cobertura del servicio. En tanto La Matanza se abastece con agua superficial desde la estación elevadora La Matanza con un pequeño aporte de la estación elevadora de Floresta. La demanda promedio es de 510.000 m<sup>3</sup>/día, de los cuales 83.000 m<sup>3</sup>/día provienen de los pozos locales.
- *Sistema Sur*: esta zona constituye la más amplia de la concesión y está interconectada con los Sistemas de Capital Federal y Oeste. Los partidos de Avellaneda y Lanús están totalmente abastecidos por agua superficial mediante la estación elevadora de Lanús, y el aporte a través de la red troncal de agua, proveniente de las estaciones elevadoras de Ing. Paitoví y Caballito; el municipio Esteban Echeverría está totalmente servido por agua superficial proveniente de las estaciones elevadoras Bernal II, Bernal III, Quilmes y por agua subterránea proveniente de los pozos locales de mala calidad. El municipio de Almirante Brown está alimentado por la estación elevadora Quilmes, y por una pequeña cantidad de pozos locales; el municipio de Lomas de Zamora está alimentado con agua superficial proveniente de la estación elevadora de Lanús y La Matanza, pozos locales y desde la batería de pozos de Burzaco- Lavallol. La demanda promedio es de 993.000 m<sup>3</sup>/día, de los cuales 195.565 m<sup>3</sup>/día corresponden a agua subterránea.

---

<sup>164</sup> Cuatro de estas seis estaciones elevadoras son Grandes Depósitos de Distribución, suministradores y reguladores del agua, y, es a través de ellos que se mantiene la presión necesaria en las cañerías distribuidoras.

– El Gran Depósito Córdoba (Centro): inaugurado en el año 1894 y durante casi 20 años, único depósito que atendió las necesidades de la población, tiene una capacidad de 72.000 m<sup>3</sup>, dividido en 12 tanques de hierro de 6.000 m<sup>3</sup> cada uno.

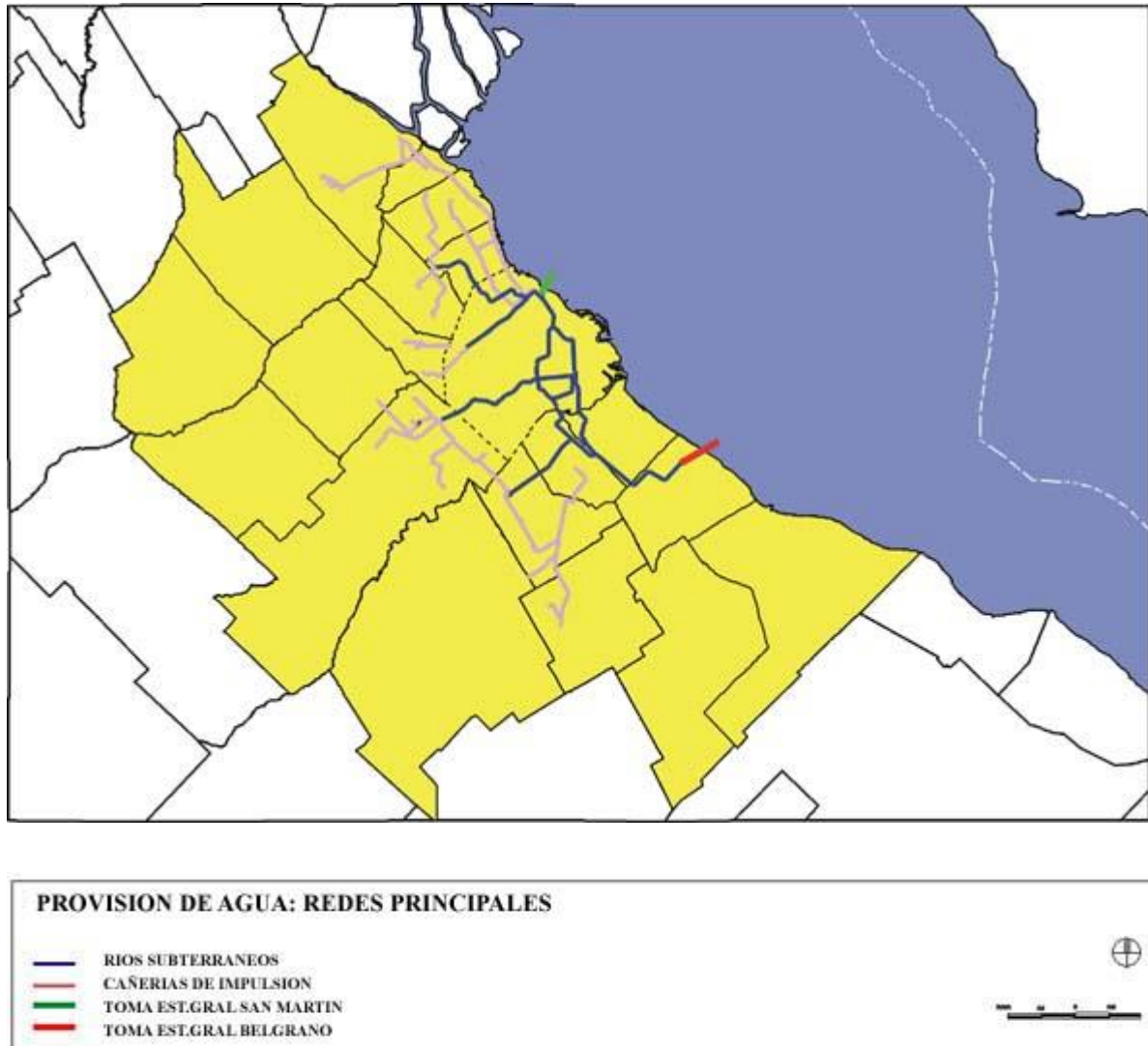
– El Gran Depósito Caballito: habilitado en 1915, con idénticas características que el anterior.

– El Gran Depósito Villa Devoto: habilitado en 1916.

– El Gran Depósito Ingeniero Antonio Paitoví: su construcción fue terminada en la década del 50', tiene una capacidad de 78.000 m<sup>3</sup>.



**Mapa N° 3: Provisión de agua Redes Principales**



Fuente: Atlas Sistema de Información Territorial del Área Metropolitana de Buenos Aires. Centro de Información Metropolitana. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

**Figura N° 1: Sistema de Abastecimiento de Agua**



Fuente: Aguas Argentinas S. A.

Según la empresa prestataria AASA, desde el inicio de la concesión hasta el año 2000, se incorporaron 15 km de ríos subterráneos (Rey, 2002). En relación a las iniciativas implementadas por la empresa, se sigue planificando orientar el servicio a la oferta de agua para cumplimentar (sin lograrlo) con las metas de expansión comprometidas. Con este objetivo se ha reajustado la estructura tarifaria, pero el control de la demanda de agua ha sido una cuestión menor en el debate en torno a la modificación del precio de la tarifa.

Según un Informe del ETOSS (2003) el consumo promedio per capita en m<sup>3</sup>/día es el siguiente:

**Tabla N°4: Consumo diario *per capita***

	Consumo promedio per cápita (m <sup>3</sup> /día)
Zona Capital Federal	0.640
Zona Sur	0.520
Zona Oeste	0.390
Zona Norte	0.450

Fuente: ETOSS, 2003

A continuación se presenta la variación de la población en hogares entre 1991 – 2001, y la cobertura de la red de agua de la población en los hogares del área de concesión.

**Tabla N° 5: Partidos abastecidos por Aguas Argentinas S.A.**

**Cobertura de la población en hogares por provisión y procedencia del agua para beber y cocinar 2001**

Partidos de la Concesión AASA	Población en hogares 2001(1)	Población en hogares 1991	Variación Población en hogares 1991- 2001	Provisión y procedencia del agua para beber y cocinar Por cañería dentro de la vivienda	Provisión y procedencia del agua para beber y cocinar Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	Provisión y procedencia del agua para beber y cocinar Fuera del terreno
Cobertura de Red pública (agua corriente) 2001						
<b>Total</b>	<b>9.112.598</b>	<b>8.971.640</b>	<b>1,6</b>	<b>76,6</b>	<b>4,1</b>	<b>0,4</b>
Almirante Brown	512.508	447.805	14,4	40,4	4,7	0,4
Avellaneda	327.589	342.226	-4,3	94,6	4,1	0,8
Ciudad de Buenos Aires	2.725.094	2.871.519	-5,1	98,0	1,8	0,1
Esteban Echeverría / Ezeiza*	359.478	273.740	31,3	22,8	3,9	0,4
La Matanza	1.251.547	1.117.319	12,0	49,2	3,1	0,4
Lanús	451.042	466.393	-3,3	93,2	5,6	0,4

**WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers**  
**Research Projects Series SPIRW – PRINWASS Project – Vol. 1 N° 3**

Castro, José Esteban (Ed.)

Lomas de Zamora	587.760	570.457	3,0	78,9	14,7	1,3
Morón / Hurlingham / Ituzaingó *	633.348	637.307	-0,6	44,8	1,5	0,2
Quilmes	516.368	508.114	1,6	87,3	10,0	1,1
San Fernando	149.994	143.450	4,6	88,1	7,4	0,8
San Isidro	289.872	297.392	-2,5	95,7	2,1	0,3
San Martín	400.689	404.072	-0,8	89,5	4,7	0,5
Tigre	300.385	256.349	17,2	50,0	7,5	0,7
Tres de Febrero	334.874	348.343	-3,9	85,1	1,5	0,2
Vicente López	272.050	287.154	-5,3	99,1	0,7	0,1

\* En 1991 Esteban Echeverría incluía los actuales partidos de Esteban Echeverría y Ezeiza; Morón incluía los actuales partidos de Morón, Ituzaingó y Hurlingham

(1) Se excluye la población censada en la calle.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

**WATERLAT-GOBACIT Research Network**

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: [waterlat@ncl.ac.uk](mailto:waterlat@ncl.ac.uk) – Web page: [www.waterlat.org](http://www.waterlat.org)

**Tabla N° 6: Partidos abastecidos por AASA. Variación de la población en hogares por provisión y procedencia del agua para beber y cocinar. 1991-2001.**

Partidos de la Concesión AASA	Población en hogares		Servicio sanitario											
			Provisión y procedencia del agua para beber y cocinar Por cañería dentro de la vivienda Red pública (agua corriente)				Provisión y procedencia del agua para beber y cocinar Fuera de la vivienda pero dentro del terreno Red pública (agua corriente)				Provisión y procedencia del agua para beber y cocinar Fuera del terreno Red pública (agua corriente)			
	2001 (1)	1.991	2.001	1.991	Variación	%	2.001	1.991	Variación	%	2.001	1.991	Variación	%
<b>Total</b>	<b>9.112.598</b>	<b>8.971.640</b>	<b>6.977.224</b>	<b>6.117.916</b>	<b>859.308</b>	<b>14,0</b>	<b>377.019</b>	<b>341.350</b>	<b>35.669</b>	<b>10,4</b>	<b>37.596</b>	<b>58.774</b>	<b>-21.178</b>	<b>-36,0</b>
Almirante Brown	512.508	447.805	207.130	109.073	98.057	89,9	24.211	11.991	12.220	101,9	2.001	1.577	424	26,9
Avellaneda	327.589	342.226	310.058	307.067	2.991	1,0	13.288	18.127	-4.839	-26,7	2.509	4.485	-1.976	-44,1
Ciudad de Buenos Aires	2.725.094	2.871.519	2.670.830	2.764.517	-93.687	-3,4	47.695	41.264	6.431	15,6	3.510	6.083	-2.573	-42,3
Esteban Echeverría/Ezeiza*	359.478	273.740	82.006	20.397	61.609	302,0	13.949	416	13.533	3.253,1	1.510	201	1.309	651,2
La Matanza	1.251.547	1.117.319	615.774	469.584	146.190	31,1	39.081	24.182	14.899	61,6	5.225	4.574	651	14,2
Lanús	451.042	466.393	420.270	402.731	17.539	4,4	25.079	36.026	-10.947	-30,4	2.012	3.511	-1.499	-42,7
Lomas de Zamora	587.760	570.457	463.499	303.799	159.700	52,6	86.506	85.490	1.016	1,2	7.365	9.477	-2.112	-22,3
Morón/Hurlingham/Ituzaingó*	633.348	637.307	283.784	167.014	116.770	69,9	9.780	3.985	5.795	145,4	1.110	417	693	166,2
Quilmes	516.368	508.114	450.633	391.565	59.068	15,1	51.834	62.306	-10.472	-16,8	5.563	10.266	-4.703	-45,8
San Fernando	149.994	143.450	132.195	76.867	55.328	72,0	11.147	10.149	998	9,8	1.181	4.226	-3.045	-72,1
San Isidro	289.872	297.392	277.344	238.546	38.798	16,3	6.105	9.516	-3.411	-35,8	735	3.437	-2.702	-78,6
San Martín	400.689	404.072	358.643	269.299	89.344	33,2	19.020	14.020	5.000	35,7	1.837	3.208	-1.371	-42,7
Tigre	300.385	256.349	150.301	59.715	90.586	151,7	22.403	14.630	7.773	53,1	2.106	2.500	-394	-15,8
Tres de Febrero	334.874	348.343	285.104	261.489	23.615	9,0	5.139	5.814	-675	-11,6	688	3.212	-2.524	-78,6
Vicente Lopez	272.050	287.154	269.653	276.253	-6.600	-2,4	1.782	3.434	-1.652	-48,1	244	1.600	-1.356	-84,8

\* En 1991 Esteban Echeverría incluía los actuales partidos de Ezeiza y Esteban Echeverría; Morón incluía los actuales partidos de Morón, Ituzaingó y Hurlingham  
(1) Se excluye la población censada en la calle.

**Fuente:** Elaboración basada en datos del INDEC, 2001.

Según la empresa prestataria privada AASA, desde el inicio de la concesión hasta el año 2000 se incorporaron al servicio de provisión de agua corriente 1.984.000 habitantes, cifra que representa el 34 % con relación a la cantidad de habitantes servidos al comienzo de la concesión (Rey, 2002).

Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC 2001), en los partidos abastecidos por AASA la variación de la población en hogares abastecida por provisión de agua corriente dentro de la vivienda y fuera de la vivienda, en el período 1991 –2001 es de 894.977 habitantes (ver Tabla N° 3).

#### *Edad de la red*

Según Aguas Argentinas S.A. (2000) la edad de la red puede determinarse en función de los materiales predominantes. En el caso de la red de agua, los materiales presentan una predominancia de hierro fundido colocado entre 1910 y 1960, asbesto cemento colocado a partir de los años 60' y PVC, instalado en su mayoría a partir de la concesión.

- El 2% de las cañerías son de acero, de edad mayor a 60 años (la mayoría fueron colocadas entre 1915 y 1930) y se ubican en su casi totalidad en la región sur de la concesión. Estas cañerías presentan un alto grado de corrosión y frecuencia de roturas en las áreas donde fueron sometidas a la presencia de la napa freática.

- El 49% son de hierro fundido cuyo estado es función de su grado de corrosión. Las mediciones realizadas por la empresa AASA dan un grado de grafitización<sup>165</sup> promedio del 49% en las cañerías de distribución de la concesión.

Los estudios generales de roturas a nivel del conjunto de la concesión indican un promedio de roturas anuales de 18.600 para una red distribuidora de alrededor de 14.000 km, o sea un promedio de 1,34 roturas por kilómetro por año, netamente superior a los valores manejados por las empresas europeas. La red de distribución de agua está constituida en más del 80% por diámetros inferiores o iguales a 200 mm.

La empresa AASA es la encargada de la ampliación de la red, según el Plan de mejora y Expansión del servicio, objeto de la concesión. Según la empresa, desde el inicio de la concesión (mayo 1993) hasta el año 2000, se instalaron más de 2.600 km de nuevas redes de distintos diámetros (Rey, 2002).

**Tabla N° 7: Composición de las inversiones realizadas por AASA, 1993-1999** (miles de pesos/dólares).

	Expansión en infraestructura	Rehabilitación y renovación	Otras inversiones	TOTAL
Plantas potabilizadoras	33.955	45.424	-	79.379
Plantas de bombeo de agua	12.188	4.596	-	16.784
Plantas depuradoras	94.076	4.296	-	98.372
Plantas de bombeo de efluentes cloacales	9.503	12.728	-	22.231
Redes de agua	417.276	88.135	-	505.411
Redes de cloaca	110.874	56.251	-	167.125
Maquinarias, instalaciones, equipos y sistemas	-	-	158.516	158.516
Canon concesión partido de Quilmes	-	-	-	121.960
<b>Total</b>	<b>677.872</b>	<b>211.430</b>	<b>158.516</b>	<b>1.169.778</b>

Fuente: AASA, citado en Azpiazu y Forcinito (2004).

<sup>165</sup> El grado de grafitización es un indicador de la vida útil remanente en cañerías metálicas. El porcentaje de grafitización indica el daño de las propiedades estructurales, se relaciona con la degradación de la resistencia mecánica, y como límite crítico se puede considerar una grafitización máxima de 50% de espesor original.



Con respecto a la expansión de la red de agua corriente, una de las principales inversiones se relaciona con el desarrollo de grandes obras en el Río Subterráneo Saavedra – Tres de Febrero - Morón como parte del “Sistema Oeste Agua” (ver Figura N° 1). Por otra parte, el plan de inversiones de la empresa AASA en rehabilitación y renovación en redes consistió en acciones correctivas tendientes a rehabilitar el servicio interrumpido o en peligro de serlo (renovaciones puntuales de conexiones, cañerías y artefactos que pasaron su vida útil y presentaron fallas irrecuperables), mientras se elaboraba un Plan Director de Rehabilitación y Renovación. La disponibilidad de agua es continua las 24 horas todos los días.

## **V. El sistema de desagüe y tratamiento de la red cloacal**

El sistema de saneamiento es de tipo *separativo*, excepto en el denominado Radio Antiguo (centro histórico de la Ciudad de Buenos Aires) que dispone de un sistema de colecta de tipo unitario. El radio Antiguo abarca una alrededor del 9% de la superficie de la Ciudad de Buenos Aires. Esta particularidad del sistema fue portadora de importantes consecuencias sanitarias, en tanto la combinación de la red pluvial con la cloacal es causante, en situación de precipitaciones moderadas, de flujos contaminantes hacia la ribera de la Ciudad de Buenos Aires (Brunstein, 1995).

A partir de la concesión, durante el año 1999, se acordó entre el concesionario y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, un programa de obras de tendidos de cañerías que permitió desvincular al sistema cloacal operado por AASA del pluvial bajo la responsabilidad de dicho gobierno.

La estructura principal de la red de saneamiento o sistema de cloacas máximas está construida por colectores principales, colectores de transferencia entre ellos y estaciones de bombeo. La organización de la estructura comprende las siguientes obras (ver Mapa N° 4):

- El *colector Ribereño* que se extiende a lo largo de la costa del Río de la Plata. Drena las zonas de Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López. Su diámetro varía entre 500 a 1100 mm y su longitud es de aproximadamente 16 km.
- El *colector Costanero* que prolonga el anterior, tiene una longitud de más de 17 km, con un diámetro que varía entre 1100 y 3400 mm y una profundidad de 2 a 20 m. Drena los efluentes del colector Ribereño y una parte de la Ciudad de Buenos Aires. Este colector se extiende a lo largo del Río de la Plata y llega hasta la estación elevadora Boca – Barracas. Su caudal se reparte, aguas debajo de la citada estación, entre las tres cloacas máximas.
- La *estación de bombeo Boca – Barracas*: Esta estación eleva las aguas residuales hacia la intermedia y hacia la primera cloaca máxima. Por medio de estos conductos, los efluentes se dirigen a la estación de bombeo Wilde.

– *Las tres cloacas máximas*

1ª Cloaca máxima: en su ramal aguas abajo del río Riachuelo, este colector drena la parte este de la Ciudad de Buenos Aires y el denominado Radio Antiguo (sistema unitario) y se dirige, por gravedad, hasta la estación de bombeo Wilde.

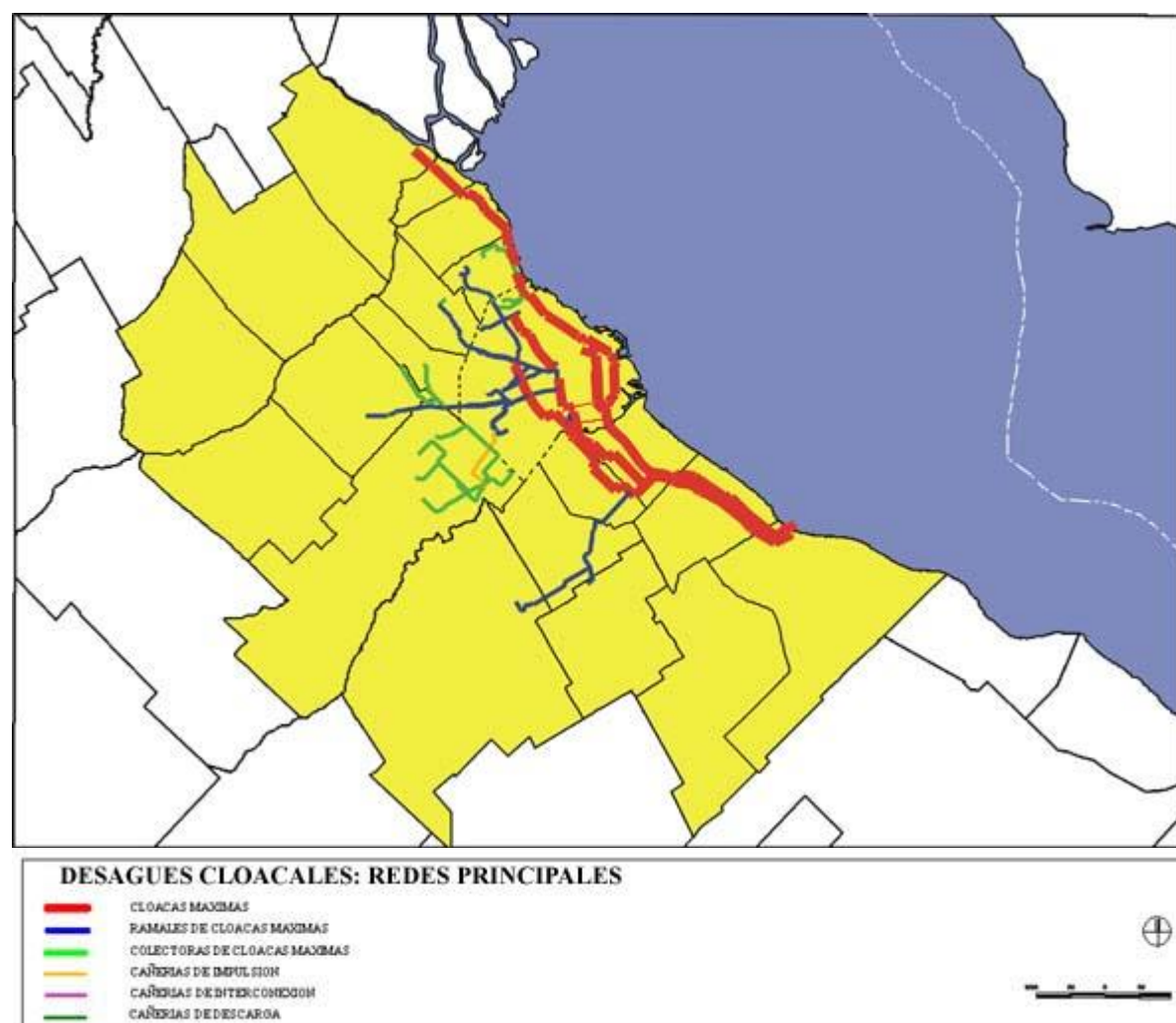
2ª Cloaca máxima: en su ramal aguas arriba del río Riachuelo, este colector drena la parte central de la Ciudad de Buenos Aires y se dirige, por gravedad, hasta la estación de bombeo Wilde.

3ª Cloaca máxima: en su ramal aguas arriba del río Riachuelo, este colector drena la parte sur de la Ciudad de Buenos Aires y recibe los efluentes de las redes troncales de zona oeste de la concesión y se dirige, por gravedad, hasta la estación de bombeo Wilde.

- *La Estación de Bombeo Wilde*: es el punto de colecta de la mayoría de los efluentes de Buenos Aires. Desde allí los efluentes son bombeados hacia el Río de la Plata (descarga Berazategui).
- *Tramo Wilde – Berazategui*: aguas debajo de la Estación de Bombeo Wilde, las cloacas máximas son cuatro y se extienden hasta la descarga Berazategui. Los efluentes que llegan hasta la descarga Berazategui son volcados al Río de la Plata sin tratamiento a 2,5 km de la costa a través de un emisario.



**Mapa N° 4: Desagües cloacales: Redes Principales**



Fuente: Atlas Sistema de Información Territorial del Área Metropolitana de Buenos Aires. Centro de Información Metropolitana. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. (2000)

*Ampliaciones*

Durante el cuarto año de la concesión, se rehabilitó el conducto Ribereño Norte, cañería construida en 1934 cuya traza corre a lo largo de la principal vía de acceso a la Ciudad de Buenos Aires desde el norte de la aglomeración.

**Tabla N° 8: Partidos abastecidos por Aguas Argentinas SA. Cobertura de la población en hogares por servicio sanitario, 2001.**

Partidos de la Concesión AASA	Población en hogares 2001(1)	Población en hogares 1991	Variación Población en hogares 1991- 2001	Cobertura de Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública 2001	Variación de cobertura de Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública 1991-2001
<b>Total</b>	<b>9.112.598</b>	<b>8.971.640</b>	<b>1,6</b>	<b>55,7</b>	<b>12,2</b>
Almirante Brown	512.508	447.805	14,4	15,3	13,2
Avellaneda	327.589	342.226	-4,3	56,4	38,3
Ciudad de Buenos Aires	2.725.094	2.871.519	-5,1	96,6	-0,4
Esteban Echeverría/Ezeiza *	359.478	273.740	31,3	10,8	202,2
La Matanza	1.251.547	1.117.319	12,0	41,0	29,8
Lanús	451.042	466.393	-3,3	26,1	58,1
Lomas de Zamora	587.760	570.457	3,0	22,3	20,7
Morón/Hurlingham/Ituzaingó *	633.348	637.307	-0,6	23,9	13,4
Quilmes	516.368	508.114	1,6	49,0	32,7

San Fernando	149.994	143.450	4,6	43,1	84,5
San Isidro	289.872	297.392	-2,5	64,8	79,4
San Martín	400.689	404.072	-0,8	45,5	28,0
Tigre	300.385	256.349	17,2	8,6	48,3
Tres de Febrero	334.874	348.343	-3,9	76,7	25,4
Vicente López	272.050	287.154	-5,3	95,1	0,2

\* En 1991 Esteban Echeverría incluía los actuales partidos de Ezeiza y Esteban Echeverría; Morón incluía los actuales partidos de Morón, Ituzaingó y Hurlingham

(1) Se excluye la población censada en la calle.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

**Tabla N° 9: Partidos abastecidos por Aguas Argentinas SA. Variación de la población en hogares por servicio sanitario 1991-2001**

Partidos de la Concesión AASA	Población en hogares		Servicio sanitario			
			Inodoro con descarga de agua y desagüe a Red Pública			
	2001	1991	2001	1991	Variación	%
<b>Total</b>	<b>9.112.598</b>	<b>8.971.640</b>	<b>5.078.038</b>	<b>4.525.074</b>	<b>552.964</b>	<b>12,2</b>
Almirante Brown	512.508	447.805	78.481	69.340	9.141	13,2
Avellaneda	327.589	342.226	184.870	133.640	51.230	38,3
Ciudad de Buenos Aires	2.725.094	2.871.519	2.632.751	2.643.753	-11.002	-0,4
Esteban Echeverría/ Ezeiza*	359.478	273.740	38.881	12.866	26.015	202,2
La Matanza	1.251.547	1.117.319	513.627	395.657	117.970	29,8
Lanús	451.042	466.393	117.502	74.316	43.186	58,1
Lomas de Zamora	587.760	570.457	131.193	108.652	22.541	20,7
Morón/Hurlingham/Ituzaingó*	633.438	637.307	151.232	133.365	17.867	13,4
Quilmes	516.368	508.114	253.228	190.774	62.454	32,7
San Fernando	149.994	143.450	64.658	35.044	29.614	84,5
San Isidro	289.872	297.392	187.907	104.727	83.180	79,4

San Martín	400.689	404.072	182.286	142.413	39.873	28,0
Tigre	300.385	256.349	25.818	17.409	8.409	48,3
Tres de Febrero	334.874	348.343	256.775	204.733	52.042	25,4
Vicente López	272.050	287.154	258.829	258.385	444	0,2

\* En 1991 Esteban Echeverría incluía los actuales partidos de Ezeiza y Esteban Echeverría; Morón incluía los actuales partidos de Morón, Ituzaingó y Hurlingham

(1) Se excluye la población censada en la calle.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

*Según la empresa prestataria AASA*, desde el inicio de la concesión hasta el año 2000, se incorporaron al servicio de desagües cloacales 1.155.000 habitantes, cifra que representa el 25% con relación a la cantidad de habitantes servidos al comienzo de la concesión (Rey, 2002).

Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC 2001), en los partidos abastecidos por AASA, la variación de la población en hogares abastecida por servicio sanitario en el período 1991 –2001 es de 552.964 habitantes (ver Tabla N° 6), cifra que representa un aumento del 12,2 % respecto del año 1991.

#### *El sistema de tratamiento*

El sistema de tratamiento está actualmente dividido en tres cuencas:

- La *cuenca Norte*: un primer módulo de la *Planta Depuradora Norte* (“*Proyecto de Saneamiento de la Zona Norte*”) ha sido finalizado. Recibe una parte del caudal del colector Ribereño que se extiende a lo largo del Río de la Plata (Municipios de Tigre, San Fernando y parcialmente San Isidro).
- La *cuenca Sudoeste* que drena una parte de los efluentes del partido de la Matanza hasta la *planta depuradora Sudoeste*. Dicha planta recibe también los efluentes de vaciaderos. Esta planta se ha expandido elevando su capacidad de tratamiento en un 40% para atender los requerimientos de 600.000 habitantes (Rey, 2002).
- La *cuenca Berazategui* que drena parte de los efluentes de la concesión hasta la descarga de Berazategui. Los efluentes son mandados sin tratamiento por un emisario a 2,5 km de la costa.

En síntesis, una proporción ínfima de las aguas colectadas sufre algún tratamiento antes de su volcamiento al cuerpo receptor, el Río de la Plata. Las aguas servidas son captadas por colectoras primarias y secundarias, que las conducen a grandes conductos denominados cloacas máximas que, sin tratamiento alguno, las transportan aguas afuera de la costa del municipio de Berazategui, a través de un emisario submarino. Éste se expresa en contaminación hídrica y deterioro de las costas. En la franja costera del Río de la Plata, la calidad del agua presenta valores variables, dependiendo de la distancia desde la costa. En un estudio reciente, en el marco del proyecto “*Franja Costera Sur*”<sup>166</sup> se ha identificado que para la zona costera de la Ciudad de Buenos Aires, la calidad de agua es regular y hasta los 500 m de la costa es inapropiada para el contacto directo con la misma.

El Plan de Saneamiento Integral prevé la realización de obras para la recuperación de la ribera de Buenos Aires y del sistema Riachuelo – Matanzas – Reconquista, a través

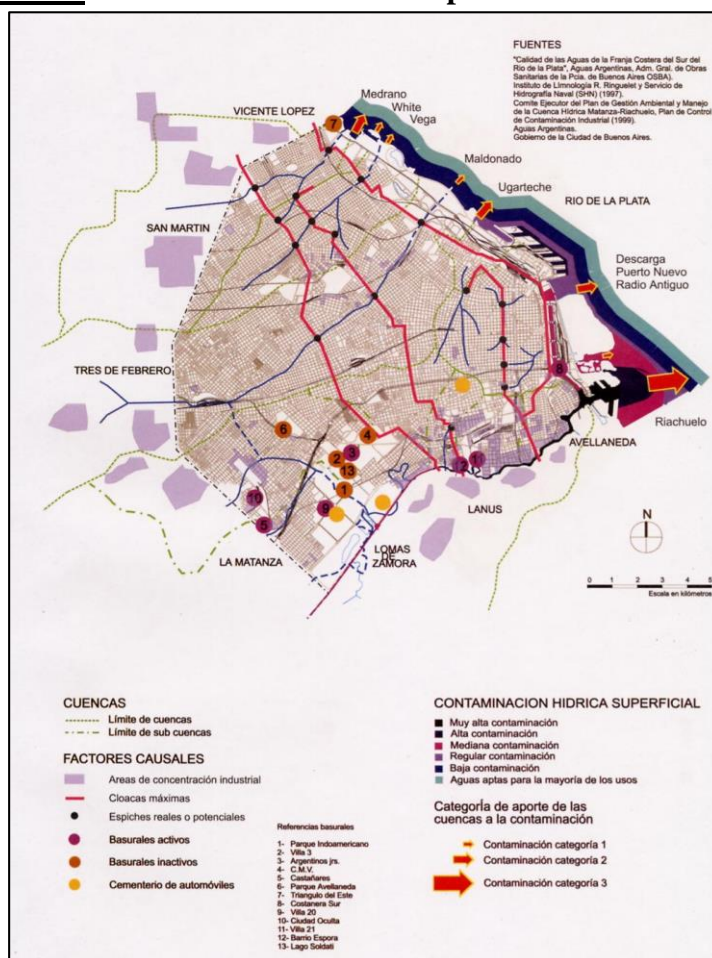
---

<sup>166</sup> Se trata de un estudio permanente de la calidad ambiental de la franja costera sur del Río de La Plata a través de campañas oceanográficas de diagnóstico y seguimiento de la calidad de los río de La Plata, Riachuelo y Reconquista. El equipo que lo desarrolla está integrado por AASA, el Servicio de Hidrología Naval, Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto de Limnología de la ciudad de La Plata.

de la intercepción de los líquidos pluvio-cloacales, y la construcción de un nuevo emisario y plantas depuradoras en la Ciudad de Buenos Aires, donde serán tratados antes de su devolución al río, permitiendo la disminución de la contaminación además de permitir la expansión de las redes cloacales en el sur del conurbano bonaerense. Una vez concretado este plan, la contaminación estaría parcialmente controlada ya que otros aportes a la contaminación del río Matanzas – Riachuelo se mantendrían aguas arriba de la Ciudad de Buenos Aires.

A continuación se presenta el Mapa N° 5 perteneciente al Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (2000), donde se grafica la contaminación hídrica superficial.

**Mapa N° 5: Contaminación hídrica superficial**



Fuente: Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (2000)

La empresa AASA es la encargada de la construcción de las plantas depuradoras, según el Plan de mejora y Expansión del servicio, objeto de la concesión (ver Tabla N° 4). Según la empresa prestataria AASA, desde el inicio de la concesión hasta el año 2000 se construyó la Planta Depuradora Norte y se amplió al doble la capacidad de la Planta Depuradora Sudoeste, rehabilitando y optimizando las estaciones de bombeo, instalando más de 1.250 km de colectoras, renovando cerca de 400 km, rastreando y poniendo en marcha un Plan de Saneamiento Integral (PSI) (Rey, 2002). Según el ETOSS (2003), la Planta Depuradora Sudoeste, ubicada en la localidad de Aldo Bonzi, realiza tratamiento secundario y sus efluentes tratados son volcados al Río Matanza-Riachuelo. Su caudal promedio es de 2 m<sup>3</sup>/segundo (lo que en tiempo seco para el Río Matanza significa un 20% de su caudal). Asimismo, el ETOSS (2003) señala que la Planta Depuradora Norte, ubicada en la localidad de San Fernando, realiza un tratamiento secundario y sus efluentes tratados son volcados al Río Reconquista. Su caudal promedio es de 0.6 m<sup>3</sup>/segundo.

Sin embargo, los compromisos asumidos en el marco del PSI respecto de la construcción de una Planta Depuradora en la Ciudad de Buenos Aires (reemplazando el conducto maestro “Pueblos del Norte”) no fueron concretados. Esta planta en base a lodos activados debería hacerse cargo de conducir las descargas del corredor norte hasta Berazategui y los derivados del primitivo Radio Antiguo. En su reemplazo, fue concebida como una solución más económica que la conducción de efluentes hasta Berazategui. Asimismo, la construcción y puesta en marcha de la gran planta depuradora que se levantará en Berazategui también está retrasada con respecto a las metas contractuales, que fijaron un cronograma de los porcentajes de efluente que iban a tratamiento primario (filtrado de sólidos) y secundario (neutralización de material orgánico).

Según CIM (2000) , la empresa concesionaria no ha cumplido con las metas de tratamiento de efluentes, aunque construyó y puso en marcha la Planta Depuradora Norte, la cual junto con la Planta Depuradora Sudoeste, tratan el efluente de 700.000 habitantes, frente a los 5 millones del área concesionada.

## **VI. Consideraciones finales: conflictos ambientales**

Entre los conflictos ambientales, se destacan como considerablemente importantes: el deterioro ecológico de las fuentes de agua (deterioro que se encuentra medianamente equilibrado por la capacidad de autodepuración del Río de La Plata), el impacto en los asentamientos por el ascenso de los niveles de la napa freática en varios partidos del conurbano bonaerense, el impacto por vertido de aguas cloacales (principalmente perjudicial en aguas subterráneas y en las costas del Río de La Plata).

Según el “Diagnóstico Ambiental del Área Metropolitana de Buenos Aires” (2001), antes de la contaminación de la costa del Río de La Plata sus costas arenosas eran utilizadas como playas por la población. Actualmente, si bien se han realizado obras de



ampliación y construcción en las plantas depuradoras, las mediciones registran niveles de contaminación en diversos tramos del sistema hídrico comprometido en la concesión. El mencionado trabajo destaca los siguientes procesos contaminantes: el depósito de lodos contaminados en los cursos de agua impiden su uso (en particular en el Riachuelo), la contaminación de las aguas cercanas a la ribera, desde el Río Luján al Río de La Plata, con concentraciones muy elevadas en todas las desembocaduras de antiguos cauces, de descargas pluviales y cloacales; en particular, la contaminación fluctuante por efecto del refluo de la descarga maestra de Berazategui; la alta contaminación de la napa freática debida a pozos ciegos domiciliarios e industriales (en zonas donde aún no se ha extendido el servicio) y al lixiviado de basura. De este modo, en los ríos y canales que drenan el Gran Buenos Aires y en la margen derecha del Río de La Plata se registran situaciones de contaminación extrema, con valores de xenobióticos incompatibles con uso alguno del agua y peligrosos para consumo y recreación.

**Referencias bibliográficas:**

Abalea, François (1993), "Régulation sociale et régulation spatiale", en Services urbains et gestion locale. Enjeux et perspectives de recherches (1985-1993). Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme / Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche / Direction de l'architecture et de l'urbanisme. Plan Urbain. París: Les éditions Villes et Territoires.

Azpiazu, Daniel y Forcinito, Karina (2004), "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Azpiazu, Daniel; Catenazzi, Andrea y Forcinito Karina (2004), Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA. Los Polvorines: Oficina de Publicaciones-Universidad Nacional de General Sarmiento, págs. 7-112.

Aguas Argentinas S. A. (2000), Propuesta Plan de Metas y Mejoras. Buenos Aires: Mimeo.

Aguas Argentinas (2003), 10 años de Aguas Argentinas. Buenos Aires. Disponible en [www.aguasargentinas.com.ar](http://www.aguasargentinas.com.ar) (consultado en diciembre de 2004).

Brunstein, Fernando (1995), "Infraestructura Sanitaria, agua corriente y alcantarillado", en El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y análisis. Ministerio del Interior. Comisión Nacional AMBA. Buenos Aires.

Centro de Información Metropolitana (CIM) (2000), Atlas Sistema de Información Territorial del Área Metropolitana de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo del Plan Urbano Ambiental (2000), Plan Urbano Ambiental. Documento Final. Buenos Aires: Editorial GCBA

Coing, Henri (1998), "Monopolio de servicios públicos?: preguntas a partir de América Latina", en La investigación regional y urbana en Colombia: Desarrollo y Territorio (1993 – 1997), Bogotá: Carlos Valencia Editores, págs. 409-434.

Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) (2003), Informe ad – hoc. Buenos Aires: Mimeo.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2001), Censo Nacional de Población y Vivienda, Buenos Aires: INDEC.

Leeme, Julio César (1978), Instalaciones aplicadas en los edificios. Buenos Aires: Editar.

López, Andrea (2000), Notas sobre la participación de los usuarios en la regulación de la concesión de Aguas Argentinas S.A., Buenos Aires, (mimeo).

Oszlak, Oscar, Felder, Richard, y Forcinito, Karina (2000), “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”, Universidad Nacional de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, Nro. 4. Buenos Aires (mimeo).

Oszlak, Oscar (1980), “Políticas Públicas y regímenes políticos reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, en Estudios CEDES, Vol.3, N° 2.

Pírez, Pedro y Novaro, Marcos (1993), “El Gobierno de la ciudad latinoamericana. Gestión de la crisis y las necesidades”, en Medio Ambiente y Urbanización, N° 43-44, Buenos Aires: IIED, págs. 48-62.

Rey, Osvaldo (2000), El saneamiento en el Área Metropolitana. Desde el Virreynato a 1993. Buenos Aires: Editorial Aguas Argentinas.

Rey, Osvaldo (2002), El saneamiento en el Área Metropolitana. Período 1993-2000. Los primeros 7 años de Aguas Argentinas. Buenos Aires: Editorial Aguas Argentinas.

Solanes Miguel (1999), “Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, en CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 2.

Solanes, Miguel y Peña, Humberto (2003), La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico. Kyoto: III Foro Mundial del Agua.

Starr, Paul (1993), “El significado de la privatización”, en Kamerman, Sheila B. y Kahn, Alfred (Comp.) (1993), La privatización y el Estado Benefactor. México: Fondo de Cultura Económica. México.

Torres, Horacio (1992), “Cambios en la estructura socio espacial de Buenos Aires a partir de la década de 1940”, en Jorrat, Jorge Raúl y Sautú, Ruth (Comp.) (1992), Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina, Buenos Aires: Paidós.

Torres, Horacio (1999), “Diagnóstico Socioterritorial de la ciudad de Buenos Aires: Buenos Aires y su contexto metropolitano”, en Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Tudino, Mabel Beatriz (2001), “La contaminación del agua”, en Borthagaray, Juan Manuel, Fernández Prini, Roberto, *et al.* (2002), Diagnóstico Ambiental del Área Metropolitana de Buenos Aires-Sistema de Información Ambiental, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, págs. 107-160.

## **ARTÍCULO 4**

### **Análisis de las dimensiones demográfica y socio-económica**

Emilio Ariel Crenzel, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)

#### **I. Población**

El Censo Nacional de Población y Viviendas de octubre de 2001, contabilizó en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) un total de 11.453.725 habitantes. El área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires, capital del país, y los 24 partidos que la rodean, el “conurbano bonaerense” agrupan a 31,6% de los habitantes del país que, para la misma fecha, contaba con 36.223.947 habitantes. En el conurbano bonaerense, por sí solo, vivían en octubre de 2001, 24 de cada cien argentinos<sup>167</sup>.

Al interior de esta gran concentración urbana o “mega ciudad”, la Ciudad de Buenos Aires contaba para la misma fecha con 2.768.772 habitantes y el conurbano bonaerense con 8.684.953. Es decir, casi 76 de cada cien personas del área metropolitana de Buenos Aires habitan en el conurbano<sup>168</sup>.

El área de concesión otorgada a la empresa Aguas Argentinas S.A. (AASA), que incluye a los partidos de Vicente López, San Isidro, Tigre, San Fernando, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, La Matanza, Tres de Febrero, San Martín, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza y Quilmes, incluía en octubre de 2001, 7.036.715 habitantes, de lo que se desprende que cerca del 81% de los habitantes del conurbano bonaerense habitan dentro del área concesionada<sup>169</sup>.

La distribución de la población por género muestra que del total de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), según datos provisorios del Censo Nacional de Población y Viviendas de octubre de 2001, 1.257.286 habitantes (45,4%)

---

<sup>167</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2002), “Censo Nacional de Población y Vivienda 2001” Resultados provisorios, Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación, República Argentina. Disponible en el sitio Web del INDEC, <http://www.indec.mecom.ar>

<sup>168</sup> INDEC (2002).

<sup>169</sup> INDEC (1996), Serie Análisis Demográfico N° 8.

eran varones y 1.511.486 (54,6%) mujeres, mientras que para el conurbano bonaerense 4.206.281 habitantes (48,4%) eran varones y 4.478.672 (51,6%) mujeres<sup>170</sup>.

La distribución etaria de la población del área metropolitana muestra un perfil diferente según se trate de la Capital o del conurbano bonaerense.

Por un lado, hacia 1991 la Capital Federal registraba un 19% de la población que no superaba los 14 años de edad, un 14,5% tenía entre 15 y 25 años, un 20,7% tenía entre 25 y 40 años, el 12,6% entre 40 y 50, el 10,9% entre 50 y 65, casi un 23,3% de la población supera los 65 años de edad constituyendo el aglomerado con el mayor porcentaje de habitantes mayores de 65 años<sup>171</sup>.

Por otra parte, el conurbano bonaerense presentaba para la misma fecha una pirámide poblacional diferente, con una base ancha, que indica el importante porcentaje de población menor de 14 años. Esta comprende a uno de cada tres pobladores del conurbano (29,4%), un 16,6% tenía entre 15 y 25 años, un 20,7% tenía entre 25 y 40 años, el 11,8% entre 40 y 50, el 13,4% entre 50 y 65, y donde la población mayor de 65 años sólo alcanza al 8,1% de los habitantes<sup>172</sup>.

La Capital Federal presenta una trayectoria demográfica prácticamente estable en los últimos cincuenta años. Su población, en ese período, ha oscilado en torno a los 3 millones de habitantes, producto de una baja natalidad y una alta longevidad de sus moradores. El territorio capitalino ha sido, desde la década del treinta del siglo pasado, un receptor de población migrante del interior argentino. Hacia 1991, el 88% de la población de la Capital Federal era argentina, pero un 23% había nacido en el resto del país, mientras que un 11% era extranjera, (4% nacida en países limítrofes y 7% nacida en otros países). Este último dato, se vincula con la supervivencia de inmigrantes europeos en su territorio<sup>173</sup>. Sin embargo, durante la década del noventa la población de la Ciudad de Buenos Aires decreció en cerca de 200 mil habitantes.

El conurbano bonaerense, en cambio, ha observado una clara disminución, desde el período intercensal 1980-1991, de su vertiginoso ritmo de crecimiento poblacional. Hasta entonces, los patrones de crecimiento poblacional superaban ampliamente el promedio nacional. Mientras el país incrementaba su población en un 25.9% entre 1947 y 1960, y en un 16.7% entre 1960 y 1970, el conurbano lo hizo en un 116.6% y 42.6%

---

<sup>170</sup> INDEC (2002).

<sup>171</sup> INDEC (1993), Capital Federal, Resultados Definitivos. Se incluye la información del año 1991, ya que la correspondiente al Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001 está siendo aún procesada.

<sup>172</sup> INDEC (1993), Partidos del Gran Buenos Aires, Resultados Definitivos. Se incluye la información del año 1991, ya que la correspondiente al Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001 está siendo procesada.

<sup>173</sup> INDEC (1993), *Op. Cit.*, pág. 31.

respectivamente<sup>174</sup>. Esta tendencia a la igualación del incremento poblacional del conurbano con los parámetros nacionales se ha confirmado en el período intercensal 1991-2001, registrando nuevamente el conurbano un incremento de su población con un ritmo igual al del resto del país, en torno al 11%<sup>175</sup>.

Este cambio en el patrón de crecimiento poblacional en el territorio del conurbano bonaerense se explica, principalmente, a partir de la crisis de las industrias radicadas en el territorio, que ha conllevado un cese del flujo de fuerza de trabajo hacia el mismo y, en segundo término, a partir de cierto envejecimiento relativo de la población del territorio, especialmente la localizada en los partidos del primer cordón, como Vicente López o San Isidro donde se localiza población de mejores condiciones de vida<sup>176</sup>.

Cabe destacar que los cuatro cordones del conurbano bonaerense han tenido un incremento poblacional disímil en el período. Mientras que el conurbano 1 y 2, los más próximos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incrementaron su población un 1,5% Y un 3,4% respectivamente, los conurbanos 3 y 4 más alejados de la Capital Federal y más pobres socialmente lo hicieron en un 23% y 13% respectivamente<sup>177</sup>.

Otro indicador que refuerza la tesis del cese del flujo migratorio hacia el conurbano, es el hecho de que la población nacida en el propio territorio representaba al 45,6% de la población del mismo en 1980 había pasado a representar al 58,1% en 1991<sup>178</sup>.

La distribución de la población según el tipo de viviendas ocupadas registra hacia 1991, en la Capital Federal, la existencia de 978.330 viviendas particulares ocupadas de las cuales 207.495 (21,2%) eran casas, 202.286 del tipo “A”<sup>179</sup> y 5.209 del tipo “B”, 733.619 departamentos (75,0%) y 37.216 (3,8%), casas de inquilinato, hoteles, pensiones o casas móviles. Mientras que el conurbano, para el mismo año, registraba la existencia de 2.083.676 viviendas particulares ocupadas de las cuales 1.540.814 (75,2%) eran casas,

---

<sup>174</sup> INDEC (1993), Gran Buenos Aires, resultados definitivos, pág. 28.

<sup>175</sup> INDEC (2002), *Op.. Cit.*, resultados provisorios.

<sup>176</sup> INDEC (1993), Gran Buenos Aires, resultados definitivos, págs. 26 a 28.

<sup>177</sup> Elaboración propia en base a datos de INDEC (2002), Censo Nacional de Población y Viviendas, resultados provisorios.

<sup>178</sup> INDEC (2002), Censo Nacional de Población y Viviendas, resultados provisorios.

<sup>179</sup> La casa tipo “A” es una vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común). La casa de tipo “B”, es la que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería, de retrete, con descarga de agua, tiene piso de tierra o de otro material que no sea cerámica, baldosas, mosaico, madera, alfombra, plástico, cemento o ladrillo fijo. INDEC (1993), pág. 20.

1.238.719 del tipo "A" y 302.095 del tipo "B", 313.183 departamentos (15,3%) y 229.679 (9,5%), casas de inquilinato, hoteles, pensiones o casas móviles<sup>180</sup>.

## **II. Distribución espacial de la población en el área**

El área metropolitana de Buenos Aires es urbana en un 98% de su superficie. La densidad de población adquiere relieves diferentes en cada territorio del Área. Según el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001, la densidad de población en la Capital alcanzaba los 13.843,9 habitantes por Km<sup>2</sup>, siendo el espacio urbano del país con mayor densidad de población, mientras que en el conurbano bonaerense la misma ascendía a 2392,5 habitantes por Km<sup>2</sup> <sup>181</sup>.

Dentro del descenso población que registro la Capital Federal, según Victoria Mazzeo, responsable del área de Demografía y Población de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, los datos del censo de 2001 muestran que en su conjunto, en el período 1991-2001, se registraron dos fenómenos paralelos. Por un lado, de los 196.631 habitantes menos que registró la Capital, 83.361 corresponden sólo a los barrios de Recoleta, Palermo y Belgrano, los más acomodados de la ciudad. Como contrapartida, “Los barrios del Sur de la ciudad crecieron como consecuencia del aumento de población que reside en villas” y “en sólo diez años la cantidad de personas que residen en las 15 villas y tres núcleos habitacionales transitorios que hay en la ciudad pasó de 50.000 a 110.378 habitantes. Con excepción de la Villa 31 de Retiro, todos los demás asentamientos precarios están ubicados en barrios del sur” <sup>182</sup>.

Dentro del conurbano bonaerense se registra un fenómeno similar: la expulsión de población hacia sus márgenes, y un crecimiento y concentración de la misma en función del movimiento migratorio y de la mayor tasa de natalidad en los cordones 3 y 4 del conurbano, lo más pobres socialmente y los más alejados geográficamente de la Capital Federal. <sup>183</sup>

Este movimiento poblacional produce un *impacto de la población en los recursos de agua*, en la medida que concentra espacialmente la población en el territorio en las zonas más pobres del mismo. Estas localizaciones concentran la población con menores ingresos y con mayores dificultades para el pago de los servicios de agua potable y saneamiento. Esta situación, ha hecho reevaluar a ciertos directivos de la empresa concesionaria, la conveniencia de haber incluido a estos territorios y poblaciones de

---

<sup>180</sup> INDEC (1993), Capital Federal y Gran Buenos Aires, resultados definitivos, pág. 28.

<sup>181</sup> INDEC (2002), Censo Nacional de Población y Viviendas, resultados provisorios.

<sup>182</sup> Diario “La Nación”, 6 de Octubre de 2002.

<sup>183</sup> Los datos de densidad de población para cada Partido del censo de 2001 están siendo aún procesados, cuestión ésta que impide atender a las diferencias en materia de densidad de población al interior del conurbano a partir de datos recientes.

difícil o nula cobrabilidad dentro del área concesionada. A la vez, la concentración poblacional, especialmente a lo largo de la Cuenca Matanza-Riachuelo ha intensificado la polución de la misma, producto del incremento de basurales a cielo abierto y del arrojo de residuos domiciliarios en el río.

### **III. Patrones de desarrollo**

Desde inicios de la década del setenta, en el área metropolitana, se produjeron movimientos poblacionales, a partir del desplazamiento de sectores populares residentes en la Capital Federal y las zonas más próximas del Gran Buenos Aires, que se fueron relocalizando en los márgenes del conurbano (Bermúdez, 1985).

Durante la década del noventa, se prolonga este definido proceso de crecimiento poblacional urbano hacia afuera. Si en 1991, 63 de cada cien habitantes del área metropolitana vivían en el conurbano bonaerense, en 2001 son 76 de cada cien los habitantes del área que moran en el conurbano. Al interior del mismo, mientras que en el conurbano 1, el territorio más próximo, geográfica y socialmente hablando, a la Capital Federal reside en 2001 el 6,6 % de la población del conurbano, en el conurbano 2 reside el 26%, en el conurbano 3 el 25,4%, en el conurbano 4, el sector más alejado de la Capital Federal, por su localización geográfica y los indicadores de condiciones de vida de la población, reside el 42 % de la población del territorio<sup>184</sup>.

#### ***Tendencias socio económicas***

El Área Metropolitana de Buenos Aires es el territorio social de mayor concentración demográfica, económica y política del país, integrando un espacio donde predominan condiciones de desarrollo capitalista, junto al resto de la provincia de Buenos Aires y las provincias de Córdoba y Santa Fe (Rofman y Marqués, 1988; Morano y Lorenzetti, 1994).

A su interior, este espacio social, se caracteriza por ser socialmente heterogéneo, con una disposición espacial que trasciende, pero que involucra la organización jurídica administrativa del territorio. Por un lado, la Capital Federal es el espacio social de ingresos familiares y nivel educativo más elevado del país, con predominancia de actividades vinculadas a la gestión administrativo-burocrática del Estado y con una importante porción de la población cubierta por una red de servicios sociales básicos en materia de salud y educación. La ciudad de Buenos Aires tiene una participación en el

---

<sup>184</sup> INDEC (2002), Censo Nacional de Población y Viviendas 2001, resultados provisorios.



Producto Bruto Interno (PBI) de la Nación de un 25,9% de acuerdo a datos del año 2000<sup>185</sup>.

En este territorio, los servicios financieros representan el 32% del producto, seguidos por servicios comerciales con el 22,2% y servicios comunales, sociales y personales con el 18,7%, los que en conjunto constituyen prácticamente el 73% del total del Producto Bruto Geográfico (PBG). La industria manufacturera representaba ese año el 17,3% del total, mientras que transporte, almacenamiento y comunicaciones llegaba al 7,4%, el sector de la construcción el 1,6% y electricidad, gas y agua, al 1,4%<sup>186</sup>.

El Gran Buenos Aires, por su parte, dividido en los Partidos mencionados es, a pesar del proceso de desindustrialización que sufrió desde mediados de los setenta, especialmente durante la dictadura militar y en los años noventa con la apertura económica, un espacio donde predominan actividades del sector terciario de la economía (52.7%) en especial de tipo comercial, el sector secundario (42%) y dentro de las mismas las actividades industriales (34% del total) las cuales representan al 45% del Producto Bruto Industrial del país, y sólo el 5.3% de la estructura del producto bruto interno corresponde al sector primario<sup>187</sup>.

Con relación a la *dinámica del empleo*, en la década pasada, la evolución de la tasa de empleo de la Ciudad de Buenos Aires acompañó, en general, la tendencia del ciclo económico, mientras que la del conurbano bonaerense fue más oscilante. En mayo de 2002 la tasa de empleo alcanzaba en la Capital y el conurbano el 41,4% y el 31,9% por encima y por debajo del 32.8% registrado a nivel nacional<sup>188</sup>.

Al mismo tiempo, la tasa de desempleo en la Capital del país y en el conurbano bonaerense se ubicaba en el 16,3% y el 24,2%, respectivamente. De esta manera, la tasa de desempleo se situaba en el conurbano bonaerense por encima del 21,5% registrado a nivel nacional<sup>189</sup>. Cabe destacar, además, la heterogeneidad del desempleo que presenta el conurbano bonaerense según los cuatro cordones ya mencionados. Mientras que para mayo de 2002 la desocupación en el conurbano 1 alcanzaba el 19,7%, el conurbano 2 el 22,6%, el conurbano 3 el 23,7% y el conurbano 4 el 26,8%<sup>190</sup>.

---

<sup>185</sup> Confederación Económica de la Capital Federal en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>186</sup> *Op. Cit.*

<sup>187</sup> *Op. Cit.*

<sup>188</sup> INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH), comunicado de prensa, julio de 2002.

<sup>189</sup> INDEC, EPH, comunicado de prensa, Julio de 2002.

<sup>190</sup> INDEC, EPH, Julio de 2002, Serie de Módulos especiales.

Por otra parte, la tasa de subocupación<sup>191</sup> alcanzaba al 15,5% de la población económicamente activa de la Capital y al 20,7% en el conurbano bonaerense. Nuevamente, en este territorio, la tasa superaba el promedio nacional del 18,6 %.

*La tasa de actividad en capital y el conurbano bonaerense* en mayo de 2002 alcanzaba el 49,5% y el 48,1% respectivamente en ambos casos nuevamente por encima del porcentaje nacional que se ubicaba en 41,8% para la misma fecha.

Hacia 1999 la provincia de Buenos Aires, donde se localiza el conurbano bonaerense, y la Capital Federal representaban el 36,10% y el 24,80% del producto bruto nacional respectivamente, ocupando la provincia de Buenos Aires el primer puesto entre los 24 distritos argentinos por su peso en el PBI nacional y la Capital el segundo. En cuanto a su *Producto Bruto Geográfico por habitante* la Capital alcanzaba los 24.584.8 pesos anuales y como *distrito* los 67.103 millones de pesos al año, mientras que la provincia de Buenos Aires el Producto Bruto geográfico anual *per capita* alcanzaba los 7.100 pesos y el PBG anual del distrito los 97.679 millones.<sup>192</sup>

Según un informe reciente, la *distribución del ingreso* “muestra patrones regresivos en todo el área metropolitana. El ingreso *per cápita* de las familias descendió, entre los años 1998 y 2001. En el conurbano las familias vieron reducido su ingreso en un 16% en ese período, mientras las de la capital sufrieron la caída levemente mayor (18%). Por otro lado, la remuneración de los trabajadores bonaerenses - cualquiera fuera el aglomerado - se ubicaba por debajo de la media urbana (\$574)”<sup>193</sup>.

Prosigue el informe detallando que “en esos tres años los trabajadores de todos los estratos de ingreso tuvieron una caída de los ingresos nominales, situación mucho más apremiante para los de los estratos más bajos. Particularmente, en el conurbano, la caída fue mucho más severa entre los trabajadores más pobres. En la actualidad, aún con ingresos laborales constantes, la escalada inflacionaria en los precios –más veloz en los productos básicos– está produciendo una fuerte caída del poder adquisitivo que, por la estructura de consumo, es más intensa entre los hogares más pobres”. A la vez, en 2001, la distancia entre los ingresos del 10% más rico y del 10% más pobre era mucho mayor en el conurbano (33 veces) que en los restantes aglomerados del país donde se aproximó a 22 veces.<sup>194</sup>

---

<sup>191</sup> Se trata de la proporción de quienes trabajan, en forma involuntaria, menos de 35 horas semanales, sobre la población económicamente activa (ocupados más desocupados). INDEC, EPH, Comunicado de prensa, julio de 2002.

<sup>192</sup> Fuente: Consejo Federal de Inversiones (CFI), PBI por provincia.

<sup>193</sup> SIEMPRO (2002), La situación social en la provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, pág. 6.

<sup>194</sup> SIEMPRO (2002), La situación social en la provincia de Buenos Aires, págs. 6-7, en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de INDEC, ondas octubre 1998-octubre 2001.

Los *patrones de evolución de la pobreza* están en directa relación con el incremento del desempleo y con la contracción del ingreso promedio disponible en los hogares.

El conurbano presenta condiciones críticas en este sentido. Un 33,3% de los hogares y el 43,2% de la población eran, hacia fines de 2001, pobre y el 11% de hogares y el 15% de la población estaba en condición de indigencia, superando los promedios correspondientes a la provincia y al conjunto de los aglomerados del país. Estimaciones de la situación social para abril de 2002, tras la crisis económica y política desatada en diciembre de 2001 en el país, la cual repercutió en el deterioro del empleo, en la caída de los ingresos laborales y en el incremento de los precios de los componentes de la canasta familiar, señalan que alrededor del 39,2% de los hogares son pobres (algo más de 1,5 millones hogares) y el 14,2% indigentes (casi 553 mil hogares)<sup>195</sup>.

La evolución de la pobreza en hogares y población de la Ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense diferenciado, según los cuatro territorios sociales del mismo entre mayo de 1991 y mayo de 2002, ilustra esta década de empobrecimiento vertiginoso y masivo que sufrió la población del área metropolitana y cómo, a su vez, esta tendencia agudizó la situación de pobreza de los hogares y de las personas que habitan los espacios sociales más pobres del territorio.

**Tabla N° 1: Hogares y personas pobres, Ciudad de Buenos Aires y territorios del conurbano bonaerense, mayo 1991-mayo 2002.**

PERIOD O	Ciudad de Buenos Aires		Conurbano 1		Conurbano 2		Conurbano 3		Conurbano 4	
	Hogare	Persona	Hogare	Persona	Hogare	Persona	Hogare	Persona	Hogare	Persona
	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s
Mayo 1991	9,2	11,7	12,0	12,5	20,0	25,2	29,7	35,8	37,0	44,9
Mayo 2002	13,4	19,8	12,8	23,3	41,9	54,3	48,4	59,2	60,9	69,9

Fuente: INDEC, EPH, comunicado de prensa, julio de 2002.

<sup>195</sup> SIEMPRO, *Op, Cit*, pág. 9.

### *Tendencias de salud relacionadas con el agua*

La morbilidad en el área metropolitana se vincula en muchos casos con las condiciones materiales de existencia de la población, entre ellas la ausencia de provisión de agua potable y el acceso a desagües sanitarios. En este sentido, la variable *disponibilidad de baño* en la vivienda, que refiere estrictamente a la existencia de inodoro con arrastre de agua hacia cloacas, cámara séptica o pozo ciego es una de las variables que, por comprometer a un mayor número de hogares, es cualitativamente una de las más importantes para determinar en forma global las condiciones habitacionales asociadas a otras condiciones de vida relacionadas con el estado sanitario y la salud de la población<sup>196</sup>.

Los hogares sin baño, “no disponen de agua en el baño -aunque puedan llegar a tenerla en el terreno- y están imposibilitados de realizar la descarga por medio de botón o cadena. Se les corresponde una modalidad de eliminación de excretas ya que, “la gran mayoría de estos hogares están localizados en territorios donde no existe red pública o cloaca como vía de desagüe del baño y, como consecuencia, su modo dominante de desagüe es a pozo ciego o (con un porcentaje menor), por mediación de cámara séptica”<sup>197</sup>.

Mientras que en la Ciudad de Buenos Aires en mayo de 2002 el 98,5% de su población tiene baño en la vivienda, acceso al agua potable y a los desagües cloacales, al interior del conurbano, la distribución de estos hogares “es diferencial, según se trate de partidos con mejores o peores condiciones de vida, siguiendo una tendencia inversamente proporcional: a grupos de partidos con mejores condiciones de vida menor proporción de este tipo de hogares y viceversa”<sup>198</sup>.

Hacia mayo de 2002, el conurbano 4 registraba un 31,6% de hogares sin inodoro con descarga y arrastre de agua, el conurbano 3 un 15,3%, mientras que la proporción de este tipo de hogares descendía en el conurbano 2 al 9,5% y era prácticamente inexistente en el conurbano 1, donde esa situación se presentaba en sólo el 2,2% de los hogares<sup>199</sup>. A la vez, partidos como La Matanza y Morón, localizados en los cordones más alejados

---

<sup>196</sup> La misma compone el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), integrado además por las condiciones de la vivienda, la existencia de hacinamiento crítico, la presencia de niños en edad escolar que no concurren a la escuela, jefes de hogar con bajo nivel educativo y la presencia de más de tres inactivos por ocupado.

<sup>197</sup> INDEC, EPH, Equipo de análisis temático: “Informe Técnico: Tenencia y uso de baño de los hogares del GBA, Onda mayo de 1998”, pág. 2.

<sup>198</sup> INDEC, EPH, Equipo de análisis temático, 2002, tabulado especial.

<sup>199</sup> INDEC, EPH, *Op.Cit.*, Equipo de análisis temático, 2002, tabulado especial.

de la Capital Federal, presentaban a mediados de la década del noventa alrededor de 40% de su población sin acceso tanto a agua potable como a desagües cloacales.<sup>200</sup>

A su vez el contraste señalado se vuelve a manifestar en los indicadores epidemiológicos de ambos espacios urbanos. Mientras la Capital registró 34 casos de cólera entre 1992 y 1997, sobre cerca de 5 mil casos a nivel nacional, la provincia de Buenos Aires registró 84. A la vez que en la Capital se registraron en el mismo período alrededor de 45 mil casos anuales de diarrea en menores de 5 años, en la provincia de Buenos Aires los casos registrados alcanzaron medio millón<sup>201</sup>.

Finalmente, mientras la tasa bruta de mortalidad cada mil personas ascendía en 2000 en el conurbano bonaerense a 7,5%, y la tasa de mortalidad infantil al 18.7%, cifra que se asemejaba al promedio nacional (17,6%), en la Capital se registraba una tasa bruta de mortalidad de 8 por mil y la tasa de mortalidad infantil alcanza el 10,7 por mil de nacidos vivos<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> Fuente: INDEC, Encuesta de Gastos e ingresos de los Hogares, Área Metropolitana de Buenos Aires, resultados definitivos, 1998.

<sup>201</sup> Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social. Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE).

<sup>202</sup> Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social. Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

## **Referencias bibliográficas**

Bermúdez, Eduardo (1985), La disputa por un territorio: los partidos del Gran Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales. Serie: Cuadernos de CICSO; Serie Estudios (Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales), N° 53.

Morano, Camila y Lorenzetti, Andrea (1994), Conurbano Bonaerense. Los distintos espacios sociales y sus personificaciones socioeconómicas. Evolución reciente, II Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos. Aires.

Rofman, Alejandro B. y Marqués, Nora (1988), Desigualdades regionales en la Argentina: su evolución desde 1970, Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Serie: Cuadernos del CEUR, N° 22.

## **Fuentes**

Confederación Económica de la Capital Federal en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Consejo Federal de Inversiones (CFI), PBI por provincia.

Diario “La Nación”, 6 de Octubre de 2002.

INDEC (1993), Capital Federal, resultados definitivos.

INDEC (1993), Partidos del Gran Buenos Aires, resultados definitivos.

INDEC (1993), Gran Buenos Aires, resultados definitivos.

INDEC (1993), Capital Federal y Gran Buenos Aires, resultados definitivos, pág. 28.

INDEC (1996), Serie Análisis Demográfico N° 8.

INDEC (1998), Encuesta de Gastos e ingresos de los Hogares, Área Metropolitana de Buenos Aires.

INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Equipo de análisis temático: “Informe Técnico: Tenencia y uso de baño de los hogares del GBA, Onda mayo de 1998”.

INDEC (2002), Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Resultados provisionarios, Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación, República Argentina.

INDEC (2002), Censo Nacional de Población y Viviendas, resultados provisionarios.

INDEC, EPH, Comunicado de prensa, Julio 2002.

INDEC (2002), EPH, Julio de 2002, Serie de Módulos especiales.

INDEC, EPH, comunicado de prensa, Julio de 2002.

INDEC (2002), EPH, Equipo de análisis temático.

Ministerio de Salud y Acción Social. Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE).

Ministerio de Salud y Acción Social. Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2002), Informe de la situación social de la Provincia de Buenos Aires. Mayor 1998-mayo 2002. Buenos Aires, Argentina.

---

## **Segunda Sección**

**Los casos de las provincias de Chaco, Santa Fe y Tucumán**



## **ARTÍCULO 5**

### **De la promesa de universalizar el servicio a la universalización de la protesta: la privatización del agua y el saneamiento en Tucumán, Argentina**

Emilio Ariel Crenzel, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)

#### **Introducción**

El caso de estudio que a continuación se presenta se enmarca en un informe mayor sobre la intervención del capital privado en los servicios de agua y saneamiento en Argentina. Procura describir y analizar el proceso de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Tucumán. Con una superficie de sólo 22.524 km<sup>2</sup>, Tucumán, localizada en el Noroeste del país entre los paralelos de 26 y 28 de latitud Sur y los meridianos de 64° 30' y 66° 30', es la provincia más pequeña de Argentina. Con excepción del Gran Buenos Aires tiene la mayor densidad de población del país (9,3 habitantes por km<sup>2</sup>) superando ampliamente el promedio nacional de 12 habitantes por km<sup>2</sup>.<sup>203</sup>

En la capital provincial, San Miguel de Tucumán, con una densidad de 5.258,57 habitantes por km<sup>2</sup>, vivían en 2001 697.936 personas concentrando el 52% de la población provincial y constituyendo, en términos demográficos, el quinto aglomerado urbano de importancia del país. En sus adyacencias se emplazan las principales actividades industriales y de servicios de la provincia.<sup>204</sup>

La Provincia de Tucumán presenta condiciones hidrológicas excepcionales con respecto al resto del Noroeste argentino ya que surcan la provincia 176 arroyos y 17 ríos, de los cuales, el Río Salí es el más importante.

Desde 1966 la provincia se debate en una crónica crisis económica y social cada vez más profunda. Ese año, durante una de las tantas dictaduras militares que gobernaron Argentina desde 1930, cierran once de los veintisiete ingenios azucareros clausurando una centenaria política de protección estatal a la industria del azúcar.<sup>205</sup> Siendo la

---

<sup>203</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2002a.

<sup>204</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2002a.

<sup>205</sup> Desde 1870, la industria azucarera fue protegida desde el Estado a través de facilidades para acceder al crédito, subsidios a las exportaciones y gravámenes a las importaciones del producto, Estas políticas

producción azucarera una actividad excluyente dentro de la economía local la desocupación adquirió un carácter agudo y crónico<sup>206</sup> alcanzando los índices más altos registrados en el ámbito nacional.<sup>207</sup> Diversos fueron los intentos y otros tantos los fracasos por reemplazar el papel central de la industria azucarera como factor dinámico de la economía provincial. Entre 1966 y hasta la última dictadura militar en 1976, se sucedieron en Tucumán agudas luchas sociales y políticas: tomas parciales de la ciudad capital por parte de estudiantes universitarios y obreros<sup>208</sup> y el surgimiento de la guerrilla rural en su zona selvática. Estas identidades sociales y políticas fueron blanco de la política de desaparición de personas como metodología y del terrorismo de Estado como sistema que, practicados en Tucumán desde 1975, luego se extendieron al conjunto del país con el golpe de Estado de 1976.

Recuperada la democracia, desde 1983 a 1995, las sucesivas gobernaciones peronistas de la provincia se caracterizaron por reproducir en escala ampliada la desocupación, la pobreza, la desigualdad social, por su propensión paralela al incremento clientelar del empleo público y por una creciente corrupción, transformada en constitutiva y constituyente del desenvolvimiento del sistema político local.<sup>209</sup> Las condiciones sociales y políticas del presente provincial, favorecieron el desenvolvimiento de una valoración positiva entre la población de carácter retrospectivo de la gestión del General Bussi, Gobernador de Tucumán entre 1976 y 1977 bajo la última Dictadura Militar y responsable de cientos de desapariciones de personas. Bussi, en julio de 1995,

---

beneficiaron en primer término a los propietarios de ingenios pero también contribuyeron a la reproducción de los pequeños cañeros. Ver al respecto Murmis, 1969, pág. 4.

<sup>206</sup> Estas condiciones sociales previas, refuerzan la imagen de imprevisión política del efecto y consecuencias que la magnitud del aumento de tarifas, propuesto por la concesionaria privada al hacerse cargo del servicio, supondría para la población e inhabilitan de plano cualquier argumento esgrimido en torno a cambios sociales abruptos producidos tras la privatización del servicio como modo de justificar los aumentos de tarifas, las renegociaciones o cambios en las pautas contractuales. Ver en Delfino (1997), citada por Azpiazu, et. al. (2001).

<sup>207</sup> Fuente: (INDEC, 2000c, IINDEC, 1990, INDEC, 1980, INDEC 1974). Solamente la desocupación descenderá para situarse en el 8% durante la dictadura militar (1976-1983). En ese período, durante el gobierno de Bussi (1976-77), se incrementará el empleo como parte de la estrategia contrainsurgente que buscaba aislar socialmente a la "subversión".

<sup>208</sup> Ver en Crenzel (1991).

<sup>209</sup> Según Arturo Ponsatti, dirigente de la Democracia Cristiana local, "Luego de cada elección comienza a discutirse el prontuario de cada uno de los recién electos. Eso se ha reafirmado en la gestión gubernativa. Los legisladores tucumanos ganan tres veces el salario nominal del Presidente de la República. Hay un desaforamiento de una pseudo clase política que, además, se caracteriza por la ineficacia total... No se ha hecho absolutamente nada, sólo desquicio tras desquicio, error tras error, disparate tras disparate" (Fundación Plural, 1988, pág. 8).

paralelamente al inicio de la concesión privada del servicio de aguas y cloacas, fue electo gobernador con el 46% de los votos.<sup>210</sup>

El caso de estudio que aquí se expone comprende la descripción y análisis del proceso de privatización del servicio de agua potable y saneamiento realizado en la provincia mediante un sistema de concesión unitario, por un lapso de treinta años, del área hasta entonces bajo jurisdicción de la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DiPOS), la cual abarcaba al 88% de la población provincial, hasta el momento en que, luego de los conflictos suscitados a lo largo de este proceso, ambas partes -la compañía privada y el gobierno provincial- decidieron rescindir el contrato de concesión retornando el servicio a manos estatales en Noviembre de 1998 a través del gerenciamiento del Ente Nacional de Obras Hídricas y de Saneamiento" (ENOHSA).<sup>211</sup>

La situación del sector bajo la gestión de la DiPOS iniciada en 1980 registraba a inicios de los años noventa un perfil de marcado deterioro: desinversión y obsolescencia de la red de conexiones de agua y cloacas y de las plantas potabilizadoras, bajas tasas de cobrabilidad, insuficiente y limitada capacidad de tratamiento de los afluentes cloacales, incapacidad de controlar la creciente contaminación industrial y domiciliaria del río Salí adyacente a la ciudad producida por los nuevos asentamientos de población localizados sobre sus márgenes, precariedad de la red pluvial e importantes desactualizaciones catastrales.<sup>212</sup> Pese a ello, en 1991, la cobertura de agua potable por red pública alcanzaba al 83.4% de las viviendas y al 77.2% de la población provincial, a lo que se contraponía una escasa cobertura en materia de desagües cloacales, los cuales, concentrados de manera mayoritaria en San Miguel de Tucumán, sólo alcanzaban al 34.5% de las viviendas y al 32.8% de la población provincial.<sup>213</sup>

En 1993, dentro del contexto nacional de un abarcador y rápido proceso de privatización de los servicios públicos y de las empresas estatales de producción de bienes, el poder político provincial puso en marcha la privatización de los servicios de agua y saneamiento hasta entonces en manos de la DiPOS que, desde 1980, tras las provincialización de las prestaciones de agua y saneamiento en el país, tenía a cargo la prestación de los mismos en Tucumán. Desde su inicio el proceso de privatización asumió un carácter conflictivo, signado por la falta de transparencia y sospechas públicas de

---

<sup>210</sup> Crenzel (2001).

<sup>211</sup> La concesión abarcaba a los departamentos de Alberdi, Banda del Río Salí, Monteros, Tafí Viejo, Aguilares, Concepción, Villa Mariano Moreno, San Miguel de Tucumán, Bella Vista, Lules, Simoca y Yerba Buena.

<sup>212</sup> "El 45% de las tuberías de agua potable y el 60% de las tuberías cloacales contaban con más de 40 años. Los sistemas cloacales transportaban anualmente 29 millones de m<sup>3</sup> de líquidos residuales y su depuración sólo se realizaba en ocho localidades de la provincia, contando sólo San Miguel de Tucumán con una planta de tratamiento primario" BID, 1996, pág. 104.

<sup>213</sup> Fuente: DiPOS, 1981.

corrupción, cambios y alteraciones reiteradas operados entre los contenidos del llamado público a licitación, los pliegos de bases y condiciones de la misma, el marco regulatorio establecido y el contrato de concesión. Sin embargo, los conflictos emergieron cuando, en Agosto de 1995, tras asumir la concesión la empresa privada, la compañía Aguas del Aconquija S.A., una subsidiaria de la Compagnie Générale des Eaux (hoy grupo Vivendi) una de las empresas más importantes del mundo en la provisión de agua potable y servicios de saneamiento, se dispuso un incremento en el precio de las tarifas del 106% con respecto a los valores vigentes hasta entonces.

Esto supuso el desencadenamiento de una vigorosa protesta social organizada en torno del rechazo al pago de las tarifas, la cual cobró mayor intensidad y masividad cuando, en Enero de 1996, durante un tórrido verano Tucumano y por espacio de casi un mes, el agua potable salió de las canillas con una intensa turbiedad color marrón, producto del aumento de la presencia de manganeso en el embalse del dique "El Cadillal", la fuente que abastece en un 60% el consumo de agua en San Miguel de Tucumán. Frente a los reclamos de la población en torno al precio de las tarifas y a la calidad del servicio ofrecido, la empresa adoptó una estrategia rígida e intransigente negándose a cualquier tipo de diálogo con los usuarios, priorizando las negociaciones con el poder político nacional y provincial y su interés por maximizar sus ganancias de corto plazo sobre una estrategia de mayor alcance, que tuviera en cuenta su relación con el aparato institucional-burocrático del Estado, con las representaciones políticas mayoritarias en la provincia, con las organizaciones de usuarios y con la población en su conjunto.

El compromiso de la compañía Aguas del Aconquija S.A. de ampliar la red de conexiones e incrementar la cobertura de la provisión existente en materia de acceso al agua potable y al saneamiento hasta tornarlas universales después de ocho y trece años respectivamente según las metas de inversión, pronto quedó desplazado por el conflicto planteado sobre el que, el gobierno y la prensa local, reiteradamente informaron, durante tres años, como de inminente resolución. En el momento más álgido de la protesta social, un 86% de los usuarios, incluidos la Federación Económica de Tucumán y la propia sede del gobierno provincial dejaron de abonar las facturas. El 26 de Diciembre de 1996, el conflicto dio un nuevo giro, cuando Aguas del Aconquija S.A. presentó ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) una solicitud para iniciar un procedimiento de arbitraje en contra de la República Argentina, por un monto total de 300 millones de dólares<sup>214</sup>, invocando el Tratado Recíproco de Protección

---

<sup>214</sup> Aguas del Aconquija denunció al gobierno argentino por haberle imposibilitado un negocio de U\$S 45 millones anuales. Compagnie Générale des Eaux, accionista mayoritario y operador de Aguas del Aconquija S.A. decidió reclamar al gobierno argentino una indemnización por U\$S 150 millones a raíz de las pérdidas ocasionadas por la rescisión del contrato, alrededor de U\$S 100 millones por los gastos realizados en la provincia y por los servicios no cobrados a los mismos. La demanda también contemplaba el lucro cesante por los 30 años que debió haber durado la concesión.

de Inversiones firmado entre Argentina y Francia.<sup>215</sup> Hacia Agosto y Septiembre de 1997, la compañía privada y el gobierno provincial rescindieron el contrato respectivamente, alegando culpa de la provincia o incumplimiento empresarial haciéndose cargo el ENOHSA, en noviembre de 1998, de la provisión de los servicios de agua y saneamiento del área de la ex concesión privada.

La importancia de esta experiencia fallida de intervención del capital privado en la provisión de agua y saneamiento en la provincia de Tucumán es múltiple y a la luz de la misma podemos explorar y atender a la vez a una serie de interrogantes y desafíos intelectuales a los que pretende dar cuenta el proyecto PRINWASS.

En primer término, se trata del primer caso de fracaso de una experiencia de privatización de servicios públicos en Argentina desde que, en la década del noventa, se produjera el masivo e indiscriminado proceso de privatización. La concesión de Aguas del Aconquija S.A., subsidiaria de una empresa líder en el ámbito mundial en el sector, constituye la primera concesión privada cuyo contrato es rescindido en Argentina. A su vez, el caso constituye el primer retorno a manos estatales del servicio de agua y saneamiento tras el fracaso del gerenciamiento privado.

En segundo lugar, la decisión de rescindir el contrato adoptada por el poder político provincial estuvo determinada por una masiva protesta popular que, a partir del rechazo al pago de las tarifas, venció las intenciones empresarias por imponer esos nuevos valores, desnudó la falacia de la supuesta asociación intrínseca entre el carácter privado de los servicios públicos con la "eficiencia" en su prestación, cuando, por más de un mes, salió de los grifos de la capital provincial agua contaminada con manganeso y derrumbó las expectativas cifradas en la capacidad de la empresa privada para universalizar el acceso a estos servicios. Si el compromiso asumido por la empresa suponía universalizar el acceso al servicio expandiendo la cobertura de agua potable y saneamiento básico hacia los sectores más empobrecidos, la realidad trocó esta promesa y lo que finalmente se universalizó fue la protesta social. Asimismo, esta voluntad popular de protesta bloqueó los intentos del poder político por renegociar los términos del contrato de concesión y trascendió el rechazo coyuntural inicial a la política tarifaria de la compañía y a la deficiente calidad del agua provista para comenzar a cuestionar de raíz el carácter social de la identidad misma de su prestador. Esta originalidad y radicalidad de la protesta social sucedida en Tucumán se refuerza habida cuenta que, el conflicto se sucedió cuando, en el ámbito nacional, la aceptación o el consenso pasivo de la población en torno a la privatización de los servicios públicos era alta y a que la génesis y emergencia de las organizaciones de usuarios del sector fue *paralela al momento de*

---

<sup>215</sup> Este tratado que fue firmado en el año 1991 entre ambos países y entró en vigencia el 3 de marzo de 1993, en momentos en que Argentina suscribió una serie de tratados similares con otros países como consecuencia del incremento de las inversiones extranjeras a partir del proceso de privatización de las empresas públicas.

*concreción del traslado al capital privado del servicio de agua y saneamiento en la provincia.*

Lo sucedido en Tucumán, en tercer término, constituye un "caso testigo" ya que configura el primer caso en Argentina en que una compañía concesionaria de un servicio público privatizado recurre, a través de su presentación judicial ante el CIADI, a tribunales extra territoriales como ámbito jurídico de resolución de sus disputas con el estado argentino y fue tomado como caso testigo, en el ámbito de la jurisprudencia internacional, en la materia. Considero que este caso además, pone de manifiesto las condiciones sociales, políticas y culturales en que se desarrollaron los procesos de privatización en argentina: una marcada improvisación política y técnica en la constitución de reglas institucionales para su desenvolvimiento y regulación, la alteración continúa de las mismas, la escasa evaluación de las condiciones sociales, económica y políticas particulares presentes de cada territorio o jurisdicción donde se privatizaron los servicios públicos, la exclusión sistemática de las organizaciones de usuarios y consumidores del ejercicio del control y la regulación de los mismos, la nula transparencia e indicios públicos de corrupción a lo largo del proceso de privatización y el predominio de la lógica de la búsqueda de ganancias empresariales rápidas y extraordinarias por sobre la sustentabilidad social, política, económica y ambiental de mediano y largo plazo de los modelos implementados.

En el caso de Tucumán, estas características asumieron el doble carácter de condiciones propicias y de barreras para el desenvolvimiento y la intervención del capital privado en la provisión de agua potable y saneamiento, facilitando primero la penetración del capital privado en el sector pero constriñendo, de manera inmediata, los límites de la sustentabilidad del modelo implementado. Así la resultante de su puesta en práctica fue la ausencia de reconocimiento institucional a la participación ciudadana en el control de los servicios y al interés público en general, la profundización de la inequidad y la reproducción ampliada de la falta de acceso a estos servicios básicos de la población de menores recursos económicos, la deslegitimación de las representaciones políticas y estatales encargadas de mediar entre los intereses empresarios y el interés colectivo y la revelación de una marcada ineficiencia y torpeza de parte de la empresa privada para desplegar una iniciativa tendiente a resolver los problemas originales de carácter técnico y político que se plantearon durante la concesión del servicio. Por último, el caso de la privatización de la provisión de agua y saneamiento en Tucumán plantea una serie de interrogantes con relación, por un lado, a su originalidad con respecto a otros procesos de privatización del servicio en el país y con respecto a la constitución de nuevos escenarios posibles en el futuro inmediato. ¿Cuáles fueron las condiciones sociales y políticas que propiciaron la emergencia del conflicto en torno a la prestación privada de los servicios en Tucumán? ¿Por qué el mismo derivó en la rescisión de la concesión privada? ¿Lo sucedido en Tucumán anticipa una tendencia a la retracción del capital privado de su lugar de prestador de los servicios públicos, cuando su afán de ganancias

rápidas y sus deficiencias en el cuidado de la calidad de los servicios confronta con la voluntad ciudadana? ¿Expresa el caso un proceso pionero, en el cual Estado reasume la conducción del proceso de provisión de los servicios públicos? Estos interrogantes, sin duda, cobran actualidad al calor de las modificaciones de la arena macroeconómica nacional a partir de enero de 2002 que, con la devaluación de la moneda local, hizo caer vertiginosamente, en términos internacionales, las ganancias extraordinarias que gozaron las empresas privatizadas durante diez años.

El abordaje metodológico del caso de estudio, implicó la realización de entrevistas a expertos y funcionarios del sector en la provincia, a destacados miembros de las asociaciones de usuarios y a miembros del poder político que tuvieron activa participación en el proceso de privatización y en los conflictos sucedidos a partir del mismo.<sup>216</sup> Se efectuó, además, una búsqueda sistemática de trabajos de investigación y de material de archivo existentes, como así también de fuentes primarias y secundarias, estas últimas provenientes, en especial, de la prensa provincial la cual reflejó, a diario, la zaga de los complejos avatares políticos y jurídicos del conflicto. Cabe consignar que la búsqueda y recopilación de datos y materiales técnicos fue especialmente trabajosa dada la gran fragmentación institucional del sector en la provincia, los cambios de prestadores del servicio durante los últimos veinte años, la ausencia de una tradición de resguardo de las series históricas de datos e información relevante y los reparos de ciertos funcionarios públicos e informantes clave a suministrar información en un contexto de persistencia del litigio jurídico con la compañía privada y de

---

<sup>216</sup> Agradezco especialmente a la profesora Norma Giarraca de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani haberme facilitado su interesante trabajo sobre el movimiento social de protesta en torno a la provisión de agua potable en Tucumán. Al Ingeniero José Domian quien fuera director de DiPOS en los períodos 1973-1976 y 1983-1987 y desde 1995 miembro de la Asociación en Defensa de los Usuarios y Consumidores de Tucumán (ADEUCOT) de la que actualmente es su vicepresidente, por las conversaciones mantenidas, el tiempo que me dedicó y los materiales e información facilitados. Al Ingeniero Edmundo Romano, ex profesional de la DiPOS y miembro de la Defensa de los Usuarios de Agua y Servicios - Línea Fundadora (DUDAS) por las entrevistas mantenidas, los datos y la información proporcionada. A la geóloga Graciela Rodríguez miembro de la cátedra de hidrogeología de la Facultad de Ciencias Naturales y el Instituto Miguel Lillo de la Universidad Nacional de Tucumán, al Ingeniero Pablo Molina de la Dirección de Obras Públicas de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán y al Ingeniero en Recursos Hídricos, Aníbal Comba, Jefe del Departamento de Cultivo y Riego de la Dirección de Irrigación de la provincia de Tucumán, al Director Provincial de Agua, Ingeniero Juan Sirimoldi y a la Dra Margarita Hidalgo de la Dirección General de Saneamiento Ambiental de la provincia por los materiales y datos que me aportaron. Al Ingeniero Sergio López del ENOHSA por la entrevista mantenida y la información suministrada. Al contador Sapella y al Ingeniero Erazzu Director del Ente Regulador del Servicio de Agua y Cloacas de Tucumán (ERSACT) por los materiales y las entrevistas ofrecidas, a la estudiante de Ingeniería de la Universidad Nacional de Tucumán, Paula Binder, por su colaboración en la realización de entrevistas y en la recopilación de datos e información, a Ruben Elzinger, corresponsal del diario Clarín en la provincia de Tucumán por la conversación mantenida. A los diputados nacionales por Tucumán, Carlos Courel y José Vitar y a los ex legisladores provinciales Gumersindo Parajón y José Páez, por las entrevistas mantenidas.

emergencia reciente de un pleito entablado por la vecina provincia de Santiago del Estero por la supuesta responsabilidad de Tucumán en la contaminación de las aguas del río Salí-Dulce.

### **Aspectos Económico-Financieros**

**Mecanismos financieros.** La concesión privada se basó en un mecanismo de “recuperación total de costos” (full recovery cost). Por un lado, a través del aumento tarifario del 106%, establecido desde su inicio, se financiarían las inversiones fijadas en las metas del contrato de concesión y, por otra parte, el costo de las obras de infraestructura para ampliar la red de ambos servicios incluidas en el Plan de Mantenimiento, Mejoras y Expansión del Servicio (PMMES), lo financiarían los propios usuarios mediante el pago de un “cargo por infraestructura” de \$ 250 por inmueble para la provisión de conexión de agua potable y \$ 300 para el financiamiento de la red colectora y la provisión de conexión cloacales.<sup>217</sup>

Los gastos de la provincia en el sector fueron de \$ 450 mil en 1993, \$ 6.320.000 en 1994, \$ 660 mil en 1995, \$ 550 mil en 1996, \$ 4.590.000 en 1997, \$ 4.860.000 en 1998, \$ 7.230.000 en 1999 y \$12.340.000 en 2000.<sup>218</sup> Entre 1995 y 1997, el gasto se redujo por la concesión de los servicios, destinándose los fondos disponibles al Sistema Provincial de Agua Potable y Saneamiento (SEPAPyS), para proveer agua potable y cloacas en áreas aisladas de la provincia. Según el contrato de concesión, las deudas previas de la DiPOS con terceros se transfirieron al Estado Provincial.<sup>219</sup> Fracasada la privatización, para financiar el traspaso temporal del gerenciamiento del servicio al ENOHSA, la provincia garantizó con fondos de coparticipación un préstamo de \$ 7,5 millones.<sup>220</sup> El monto del déficit mensual de la gestión deberá ser reintegrado por Tucumán a la Nación con lo recaudado por la concesión del servicio.<sup>221</sup>

Tanto a Obras Sanitarias de la Nación y desde 1980 a la DiPOS, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) les otorgó créditos para obras de infraestructura en

---

<sup>217</sup> Régimen tarifario de la concesión, agosto de 1995, página 16.

<sup>218</sup> Al iniciarse la concesión, se hallaban en marcha obras para ampliar la red de cloacas, duplicar la capacidad de tratamiento existente y construir una planta adicional para 100.000 habitantes en la capital financiadas íntegramente por el Gobierno Provincial: Las mismas serían entregadas gratuitamente al concesionario al cuarto año de la concesión.

<sup>219</sup> A junio de 1993, se estimaba una deuda a favor de la empresa de \$ 74,6 millones (más de 19 meses de facturación).

<sup>220</sup> Diario El Cronista, 29 de julio de 1998.

<sup>221</sup> Diario Ámbito Financiero, 19 de junio de 1998.



pequeñas localidades de la provincia a través del Sistema Nacional de Agua Potable (SNAP) y luego del "Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento" (CoFAPyS).<sup>222</sup> En forma indirecta intervenían las asistencias financieras del Banco Mundial y del BID.<sup>223</sup> Tras la privatización, el BID anunció la creación de una nueva línea de crédito directo del banco al concesionario, el "BID VII", que no se llegó a implementar. La única fuente de inversión prevista en el sector era la privada: U\$S 384,5 millones en los 30 años de duración de la misma, de los cuales, U\$S 115 millones se invertirían en el primer quinquenio.<sup>224</sup>

El precio de m<sup>3</sup> de agua potable era de \$ 0,14 bajo la gestión de DiPOS, al adjudicarse la concesión se lo fijó en \$ 1,18, e iniciada la misma se incorporó dos coeficientes de compensación por diferenciales de capacidad de pago: coeficiente zonal (Z), de entre 0,8 y 1,4 según la ubicación del inmueble y un factor de uso por categoría y clase de usuario, ascendiendo el precio del m<sup>3</sup> a \$ 1.46.

Para el tarifario del Decreto 9022, la factura bimestral mínima residencial de agua era de \$ 9,60, y de \$ 16.46 la de agua y cloacas. En los no residenciales, los mínimos bimestrales eran de \$19,20 a \$ 47,93. El m<sup>3</sup> a usuarios residenciales medidos, por encima del consumo básico valía \$ 0,56, y para usos no residenciales \$ 0,62. Para el régimen del Decreto 2611, la factura bimestral mínima de agua era \$ 9,20 y la de agua y cloacas de \$ 14,21 (hasta 70 m<sup>2</sup>), subiendo el precio según superficie de la vivienda hasta \$ 29,92 por agua y \$ 44,75 (agua y cloacas) para viviendas de más de 300 m<sup>2</sup>. Más del 20% de los usuarios de la DiPOS abonaba la cuota mínima, en tanto el resto de los usuarios presentaba un perfil tarifario "achatado".<sup>225</sup> Iniciada la concesión, a los usuarios residenciales se les aplicó un recargo uniforme del 106% elevando el precio de *la factura bimestral mínima* de agua a \$ 20 y la de agua y cloacas a \$ 34. En las facturas de los usuarios no residenciales, se aplicaba un recargo uniforme del 100% sobre los valores de la tarifa de agua residencial. Cuando el 1/11/98 el ENOHSA asumió la prestación del servicio se rebajó el 62% el precio de la factura, del 6% al 4% la tasa para el sostenimiento del regulador cobrada sobre el servicio facturado y se dispuso un descuento adicional del 20% por pago en término. La tarifa media vigente (agua y cloacas) residencial es de \$ 25 por conexión/bimestre.

---

<sup>222</sup> BID, 1996, pág. 104.

<sup>223</sup> A través del Programa Global de Desarrollo Urbano ARG/85/010 (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente), "Desarrollo Económico y Saneamiento Financiero Provincial" (Provincias I), BID/BIRF ARG/90/006 (Ministerio del Interior); "Reforma del Sector Público Provincial", (Provincias II) BIRF ARG/93/005 (Ministerio del Interior); "Programa de Desarrollo Municipal II", ARG/86/033 (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente), todos actualmente suspendidos. De mi entrevista con el ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>224</sup> BID, 1996, pág. 107.

<sup>225</sup> Ferro, 2001, pág. 31.

El sistema de facturación se basaba en el vigente bajo la DiPOS (90% de los usuarios cobro por m<sup>2</sup> y por características de la vivienda) y uno medido (10% de los usuarios), con una sola fecha de vencimiento de las facturas.<sup>226</sup> Durante el período de concesión privada se incrementó el recargo por mora pese a ser un período de inflación cero en el país.<sup>227</sup>

Los precios por suministro de agua potable y desagües cloacales, los impuestos provinciales y municipales, el cargo destinado al sostenimiento del ente regulador y el IVA se presentaban de manera discriminada. El concesionario debería comunicar a los usuarios los elementos que les permitieran calcular los valores tarifarios (coeficientes, superficie cubierta y de terreno, tarifas aplicables y categoría de la vivienda). La facturación del cargo por infraestructura simultánea con la de provisión del servicio, figuraba también de manera discriminada.

Hasta 1982, DiPOS aplicó el sistema tarifario nacional de OSN (Decreto 9022/63).<sup>228</sup> Desde entonces se aplicaron a la vez dos sistemas tarifarios: el heredado de OSN, (80% de los inmuebles empadronados, incluida la capital) y el del Decreto 2611/82, alcanzando al 20% restante de los inmuebles empadronados, aplicado en 65 localidades del interior.<sup>229</sup> El régimen tarifario (OSN, Decreto 9022/63), comprendía un grupo por cuota fija (consumo presunto) y otro por medición del consumo.<sup>230</sup>

La fórmula tarifaria utilizada por DiPOS era la siguiente: Tasa básica: 1)  $TB = (ST * \$ \text{ por m}^2 \text{ terreno}) + (SC * \$ \text{ por m}^2 \text{ edificado} * E)$  Tarifa mensual: 2)  $TM = (TB * Z * K) = [(ST * \$ / \text{m}^2 \text{ terreno}) + (SC * \$ / \text{m}^2 \text{ edificado} * E)] * Z * K$  donde E refería al tipo de edificación (lujoso, muy bueno, bueno, bueno/económico, económico y muy económico), combinado con la edad del edificio variando desde un mínimo de 0,61 para el más humilde y de 60 años de antigüedad, hasta un valor de 2,65 para los más nuevos y lujosos.

---

<sup>226</sup> Ferro, 2001, pág. 20.

<sup>227</sup> El recargo se estableció en 5% mensual al primer mes luego del vencimiento original y desde el primer mes de mora hasta el día del efectivo pago un punitivo del 10% sobre el monto original facturado, no acumulativo ni adicponible al anterior. En caso de inicio de gestión judicial, desde el segundo mes de mora y hasta el día del efectivo cobro se aplicaría un 12%, que se adicionaría al 10% anterior. Vencido el primer mes de mora y hasta el día del efectivo pago, se aplicaría un recargo resarcitorio sobre el monto original, del 1% mensual, acumulativo y vencido Ferro, 2001, pág. 43.

<sup>228</sup> Sobre el mismo ver: Instituto para el Desarrollo de Empresarios en la Argentina, 1985, págs. 124-131.

<sup>229</sup> En ambos regímenes, los usuarios se clasificaban en las categorías: a) General (agua usada para bebida e higiene). b) Comercio e industria (agua utilizada como elemento necesario del comercio o parte del proceso de elaboración, o integrando el producto elaborado como elemento fundamental). c) Especial (estadios, piscinas, jardines e inmuebles sobre los cuales no se podía establecer la relación entre la superficie cubierta y la utilización de los servicios).

<sup>230</sup> Ferro, 2001, pág. 19.

Z respondía a una tipificación de cuatro zonas de San Miguel de Tucumán, yendo los valores entre 1,4, 1,2, 1 y 0,9, y tres zonas en las principales localidades del interior.

El coeficiente K era igual a  $[Q(S*Si/S0 + C*Ci/C0 + C1*C1i/C10) + En (Eni/En0 + W*Wi/W0 + I*Ini/In0)]$  donde Q equivalía a una sumatoria de costos y precios de materiales, insumos químicos, energía, salarios e índices de precios mayoristas agropecuarios y no agropecuarios.<sup>231</sup> A quienes tenían medidor se asignaba un consumo básico mínimo presunto dependiente de la superficie cubierta, partiendo de 15 m<sup>3</sup>/mes para inmueble menores de 50 m<sup>2</sup>. Los consumos excedentes del básico pagaban un valor por m<sup>3</sup>, según la categoría del usuario, salvo para la categoría C donde el consumo básico libre era nulo.<sup>232</sup>

El régimen tarifario surgió de múltiples negociaciones y finalmente se estableció sobre la base de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional 9022/63, 1333/74 y 1277/85 que regulaban las tarifas de OSN y de la DiPOS. En el primer año de la concesión, se aplicó *de manera uniforme a todos los niveles tarifarios y sin escalonamiento alguno*, un coeficiente de ajuste (K) resultante de un promedio ponderado de distintas categorías de usuarios, segmentado únicamente entre usuarios residenciales y no residenciales. Sobre el cuadro tarifario vigente bajo la DiPOS se aplicó en el primer año un aumento del 67.9% (K = 1,679), durante el segundo año, al cuadro tarifario anterior se lo multiplicaría por 1,1 (K = 1,8469) implicando un 10% de aumento de la tarifa, durante el tercer año y los sucesivos se aplicaría el cuadro tarifario del segundo año, multiplicado por 1,1 (K = 2,03159) (otro 10% de aumento adicional).<sup>233</sup> **Los costos** que incluía la factura eran los heredados del sistema vigente bajo la DiPOS e incluían: 1. Elementos relevantes y constitutivos de la estructura de costos de explotación, combustibles, productos químicos, energía eléctrica, seguros, personal, materiales de construcción, repuestos, vehículos, costo financiero (amortización de préstamos e intereses), la incidencia porcentual de cada elemento considerados en 1) sobre la estructura total de costos de explotación de la concesión. 3) Índices oficiales (uno por cada elemento).<sup>234</sup> Los índices deberían reflejar

---

<sup>231</sup> Fuente: CETI, 1993 a.

<sup>232</sup> Ferro, 2001, págs. 19-20.

<sup>233</sup> BID, 1996, p. 107, y entrevista al Ingeniero Edmundo Romano de la Asociación de Defensa de Usuarios de Agua y Servicios (DUDAS), San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>234</sup> Los costos incluidos eran los costos de los insumos químicos como una porción de los costos operativos totales, del sulfato de aluminio como una porción de los costos de los insumos químicos totales, precio del sulfato de aluminio en el período presente, precio del sulfato de aluminio en el período anterior, precio del limo o “barro” como una porción de los costos químicos totales, precio del limo en el período presente, precio del limo en el período anterior, precio de energía como parte de los costos totales, en el período presente y anterior, costo de la mano de obra como parte de los costos totales de operación, índice de salarios del período presente y anterior, de materiales de construcción y varios como parte de los costos

las variaciones de precios mayoristas y el concedente se reservaba el derecho de indicar aquellos más afines a cada elemento en particular. 4) A los efectos de las variaciones en el costo del personal, se tomarían las modificaciones reales que surgieran de los convenios, a partir de su suscripción.<sup>235</sup> Además, se incluyó en la estructura tarifaria impuestos provinciales y municipales (12%), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) 21% y el 6% destinado al sostenimiento del ente regulador, todos impuestos que la DiPOS no facturaba.<sup>236</sup>

La **tasa de ganancia** de la compañía no estaba limitada, a pesar de que la ley de obras públicas provincial estipulaba el 10% como beneficio máximo para el contratista. Asimismo, la misma estaba regulada por el principio de razonabilidad tarifaria que rige la prestación de servicios públicos privatizados o concesionados en Argentina.

### **Inversiones: evolución reciente y perspectivas**

La empresa privada produjo sensibles mejoras en el marketing y la comercialización del servicio, modificó el logo identificador de la firma, rediseñó la presentación de la factura y lanzó una activa campaña publicitaria resaltando el perfil y la experiencia internacional de la compañía privada en el sector. Al inicio, mejoró la atención al cliente, tornándola expeditiva ante reclamos por roturas no así frente a reclamos por presión de agua.<sup>237</sup> Además, se realizaron una serie de trabajos de mantenimiento<sup>238</sup>, "inversiones en equipos e instalaciones, en software, en la infraestructura edilicia, mobiliaria y, en pequeña escala, en renovación de infraestructura, como cambios de tableros electrónicos y comandos, no produciéndose inversiones de envergadura".<sup>239</sup>

---

totales de operación y el índice de precios mayoristas no agropecuarios período presente e índice de precios mayoristas no agropecuarios en el período anterior).

<sup>235</sup> Ferro, 2001, págs. 33-34.

<sup>236</sup> Anexo XX del Contrato de Concesión.

<sup>237</sup> De mi entrevista al Ingeniero José Domian, ex director de DiPOS y vicepresidente de la Asociación en Defensa de los Usuarios y Consumidores de Tucumán (ADEUCOT), San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>238</sup> Según una solicitada de la empresa del 15 de octubre de 1996, en la red de agua potable se habían reparado 16.850 casos de fuga, 996 casos de cambio o reparaciones de válvulas y 95 Km de mejoras en caudal o presión en redes, en la red cloacal 7.385 casos de desobstrucciones, 8.630 casos de limpieza de cámaras, 1.750 desobstrucciones domiciliarias y 840 Km de limpieza de la red. En producción de agua, la renovación o instalación (sin especificar) de tomas de aguas superficiales, 5 nuevos pozos ejecutados, 2 en ejecución, 221 equipos de cloración nuevos o reacondicionados 63 cambios de bombas de extracción de agua y 3 nuevos o reparados tanques de reservas (La Gaceta, 15 de octubre de 1996, pág. 14).

<sup>239</sup> De mi entrevista al Ingeniero José Domian, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

El Plan de Inversiones de la concesión, alcanzaba un total de U\$S 384,5 millones (un promedio anual de U\$S 23 millones). U\$S 100 millones se invertirían en el primer quinquenio. Del total, U\$S 3,5 millones se destinarían a obras de emergencia<sup>240</sup>, U\$S 244 millones a la rehabilitación y/o renovación de cañerías de provisión de agua y alcantarillado y ampliación de las redes, U\$S 107 millones a obras básicas de provisión de agua y cloacas y U\$S 30 millones en equipamiento.<sup>241</sup> El 52% de las inversiones estaba destinado a desagües cloacales, el 39% a la provisión de agua y el 8.2% a equipamiento y obras de emergencia.<sup>242</sup> Las metas de inversión previstas por ley<sup>243</sup> se instrumentarían a través del PMMES, que incluía las obras a realizar divididas en seis quinquenios. En la capital, se acondicionarían las instalaciones civiles, electromecánicas y de bombeo, se ampliaría la planta de San Felipe con tratamiento secundario, se cubriría el aumento de los caudales afluentes y se aumentarían los efluentes a tratar. En localidades urbanas y rurales concentradas, se construirían plantas depuradoras con tratamiento completo en localidades sin servicio y se ampliarían las instalaciones de depuración con tratamiento primario en localidades con desagües cloacales y se cubriría el aumento de los caudales efluentes a tratar.<sup>244</sup>

Para la provisión de agua potable, un 39.7% de las inversiones estaba destinado a ampliar la red, un 30.4% a su renovación y un 30% a obras básicas. En desagües cloacales, un 50.1% se destinarían a ampliar la red, un 40.6% a obras básicas y un 9.3% a su renovación.<sup>245</sup> Las inversiones en obras básicas en agua potable mejorarían las instalaciones disminuyendo progresivamente las dotaciones y, dentro de estas, el consumo y las pérdidas. Las inversiones destinadas a ampliar la red de cloacas eran significativas en los primeros quinquenios, dada la baja cobertura de este servicio.<sup>246</sup> Durante la concesión, la red de agua potable crecería en 2 mil Km y se instalarían 151 mil conexiones nuevas. La población servida con desagües cloacales debía crecer en 1 millón 200 mil habitantes y la longitud de la red en 3 mil Km, instalándose 242 mil nuevas

---

<sup>240</sup> Estas eran las que por razones de seguridad y continuidad de la prestación de los servicios existentes debían ser ejecutadas necesariamente antes de los primeros 18 meses de la concesión.

<sup>241</sup> BID, 1996, pág. 107.

<sup>242</sup> CETI, 1994b, pág. 100.

<sup>243</sup> Pliego de bases y condiciones de la licitación Anexo III.

<sup>244</sup> CETI, 1994b, págs. 92-93.

<sup>245</sup> CETI, 1994b, págs. 98-99.

<sup>246</sup> El contrato de concesión establecía metas de cobertura del 100% en agua potable a partir del sexto año y del 100% en cloacas a partir del undécimo año en el Gran San Miguel de Tucumán. Los tratamientos cloacales primario y secundario serían respectivamente obligatorios para servicios nuevos en centros urbanos, a partir del sexto y del decimosexto año para todo el Gran San Miguel de Tucumán y a partir del sexto y del décimo año para los servicios restantes.

conexiones. Hoy todo plan de inversión se ha suspendido debido al déficit entre la facturación y el costo operativo del servicio.<sup>247</sup>

Las inversiones previstas tendían a ampliar la cobertura de agua y cloacas hasta universalizar el acceso a ambos servicios, incorporando a los sectores sociales más pobres de zonas periurbanas y rurales. Asimismo, la ampliación de la infraestructura de tratamiento de agua potable y residuos cloacales aseguraría su calidad y el resguardo medioambiental en especial en el cordón del Gran San Miguel, zona de asentamientos poblacionales precarios.

Según el punto 3 del artículo 17 del pliego de concesión, toda ampliación de las redes de agua y cloacas contenidas en los planes de inversión serían financiadas por los usuarios a través del pago de un "cargo de infraestructura", previa consulta con los potenciales beneficiarios y la aprobación de las obras por parte del 60% de los mismos y el pago efectivo del 10% de su costo.<sup>248</sup> La suba abrupta de tarifas al inicio de la concesión, pretendía ser la fuente principal de financiamiento de las metas de expansión en especial en materia cloacal y también en agua potable.<sup>249</sup>

Dada la conflictividad desatada tras el aumento tarifario y el rechazo masivo al pago de las facturas (86% de los usuarios), la empresa concesionaria no realizó reinversión alguna ya que operó a pérdida durante la concesión.<sup>250</sup>

### **Impacto socioeconómico de la privatización**

El personal de la DiPOS alcanzaba a 2.316 agentes en 1993 y se había incrementado drásticamente desde 1980, cuando al crearse, contaba con 900 empleados. Por contrato de concesión el 90% del personal se integraría a la compañía y al ente regulador. Sin embargo, sólo 700 (30%) de los trabajadores fueron transferidos a la empresa privada y al ente, siendo el resto transferido a otras dependencias públicas o aceptó los retiros voluntarios y las jubilaciones anticipadas ofrecidas. La privatización, fue entusiastamente apoyada por la cámara de contratistas de obra de la provincia y la Federación Económica de Tucumán (FET) esperanzadas en que esta pondría fin al recurrente incumplimiento estatal en materia de pago de las obras realizadas e implicaría nuevos contratos de obra. En cambio, si hasta la privatización las constructoras empleaban 6.000 personas, tras la misma se perdieron 5.000 empleos en el sector. La concesionaria usó atribuciones fijadas

---

<sup>247</sup> De mi entrevista al ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>248</sup> Pliego de bases y condiciones de la concesión de los servicios de agua y saneamiento en Tucumán.

<sup>249</sup> Estas suponían "tasas de crecimiento del servicio del 8% anuales o mayores en el primer tramo y mucho menores después" (Ferro, 2001, pág. 45).

<sup>250</sup> La empresa dejó de facturar desde noviembre de 1997, estimando una pérdida mensual de U\$S 2,8 millones.

por ley, importando todos los materiales y cambiando las normas técnicas de los mismos. "Fueron modificados los tipos de juntas, las bombas, los tableros, los tanques de agua y hasta el tipo de caños: Las cajas de hierro fundido fueron reemplazadas por cajas plásticas. Al cabo de poco tiempo, ninguna empresa local vinculada a la construcción de materiales del sector subsistió".<sup>251</sup>

El incremento uniforme de tarifas del 106% significó un fuerte impacto para la población tucumana. Pasó a representar el 7% de los ingresos medios mensuales (\$500), el 14% del salario básico \$250, el 22.4% de la canasta básica familiar (en abril de 1995 de \$151,73) y su costo fue superior al intervalo de 3 a 5% de los ingresos familiares, considerado razonable por el Banco Mundial.<sup>252</sup> Además, en mayo de 1995, San Miguel de Tucumán, registraba un 20% de desocupación y más del 12% de subempleo,<sup>253</sup> existiendo estimaciones previas a la privatización de que el 37,8% de la población provincial no tenía capacidad de pago, porcentaje que ascendía al 63,3% en las áreas rurales.<sup>254</sup>

Para los usuarios no residenciales se establecía recargos, desde 100% (aserraderos, asilos, bancos, bibliotecas, despensas, guarderías y otros asimilables) al 400% (elaboración industrial de cerveza, malta, lavandina, bebida, hielo y asimilables) que contrastaba con el bajo incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) (en 1995 subió el 0.4% y durante toda la concesión privada (Agosto 1995-Octubre 1998 el 1,6%).<sup>255</sup> La tasa de ganancia proyectada por la compañía privada era del 15% anual<sup>256</sup>, superior a las usuales para el sector ya que en Estados Unidos, Francia e Inglaterra oscilan entre un 6% a 12,5%.<sup>257</sup>

La privatización no supuso la generación de deuda para el Estado provincial o nacional excepto los gastos devengados por la contratación del estudio jurídico actuante

---

<sup>251</sup> De mi entrevista al Ingeniero José Domián, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>252</sup> CETI, 1993b.

<sup>253</sup> Fuente: (INDEC, 1995). El 20%e de desocupación que registraba San Miguel de Tucumán era uno de los más altos del país y sobrepasaba el promedio regional de los aglomerados urbanos del Noroeste argentino, donde la desocupación abierta alcanzaba en promedio al 16,3% de la Población Económicamente Activa.

<sup>254</sup> INDEC, 2002e. Este índice mide la evolución de los precios minoristas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, no existiendo medición de la evolución de precios en los aglomerados del interior del país.

<sup>256</sup> Según estimaciones del contador Sapella del Ente regulador ERSACT. Entrevista de Paula Binder, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>257</sup> Phillips, 1993.

ante el CIADI y los sobrepagos pagados por el estado provincial en concepto de contratación de una consultora para el diseño del marco regulatorio de la concesión.

Si bien la importación de bienes de capital fue escasa, la concesionaria, en su demanda ante el CIADI reclamó alrededor de U\$S 100 millones por "gastos realizados en la provincia". No fue posible acceder a datos precisos sobre el monto total de los bienes importados por el concesionario.<sup>258</sup> Las plantas de producción de agua potable en la provincia no producen energía eléctrica y ya se apuntó el impacto que supuso la privatización en las empresas constructoras del sector.

Al privatizarse el servicio se incluyó en la tarifa el pago de impuestos municipales y provinciales (12%). El contrato establecía que los sectores sociales de menores recursos podrían ser subsidiados, por ley, a solicitud del Ejecutivo, por tiempo limitado. El monto del subsidio no podría superar el 5% del total de facturación y sería abonado por la provincia al concesionario. Este tipo de subsidio nunca fue implementado. Al tomar a cargo el servicio el ENOHSA, se estableció un "Abono social", un descuento del 50% a jubilados y pensionados, único sostén del grupo familiar, propietarios de único inmueble y con una asignación mensual inferior a \$250.

### **Ambiente político-institucional**

El artículo 42 de la Constitución Nacional protege los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios, a la salud, seguridad; al acceso a información adecuada y veraz y a recibir un trato equitativo y digno. Las autoridades deben defender la competencia contra toda forma de distorsión monopólica, la calidad y eficiencia de los servicios, la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios, establecer los procedimientos para prevenir y solucionar conflictos, establecer los marcos regulatorios de la prestación de servicios públicos de competencia nacional, con la necesaria participación de las asociaciones de usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control. El artículo 41 resguarda los derechos a un ambiente sano y a su sustentabilidad en el tiempo, penalizando el daño.<sup>259</sup> El artículo 124, reconoce el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales de su territorio.<sup>260</sup>

El Código Civil dispone que las aguas pueden corresponder al dominio público o al privado del Estado. Los públicos pertenecen al Estado, en su carácter de órgano político de la sociedad. El artículo 2340 determina que los mares territoriales, los interiores,

---

<sup>258</sup> El contador de la empresa Aguas del Aconquija S.A., Daniel Salido, no aceptó la entrevista propuesta por PRINWASS para conversar sobre estos temas.

<sup>259</sup> Esta consideración implica un cambio ya que la Constitución Nacional de 1853 consideraba a esta cuestión en el marco de los derechos implícitos (Artículo 33).

<sup>260</sup> Ver en este sentido: Sabsay, 1997.



bahías, ensenadas, puertos y ancladeros, los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por sus cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, incluyendo las aguas subterráneas, son de dominio público, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer aguas subterráneas con sujeción a la reglamentación. Estos bienes públicos son imprescriptibles, inalienables y de uso gratuito y de uso y goce de todos los ciudadanos (Artículo 2341). Los particulares tienen derecho al uso y goce de los bienes públicos del Estado, pero están sujetos a lo dispuesto por el Código Civil y las ordenanzas generales o locales, al igual que los bienes de dominio privado del Estado. (Artículo 2506 y siguientes). El uso y goce de las aguas, corresponde a los propietarios ribereños como las vertientes que nacen y mueren en una heredad.

La Constitución Provincial de 1907 y la nueva de 1990, no contienen normas en materia de aguas. La ley orgánica 5628 del 2/9/1987 de la DiPOS establecía el dominio y derecho público al uso de los recursos de agua al igual que los artículos 1 y 2 de la ley de riego provincial 731 del 18/3/1897 que prescribían que "el agua de los ríos y arroyos de la provincia es del dominio público, cuando no nace y muere dentro de una propiedad particular" y que "el dominio del Estado sobre las aguas de los ríos, arroyos y sus cauces, no reconoce otra limitación que la que se establece en la ley, en favor de los particulares, para el uso y goce de las mismas".<sup>261</sup> El artículo 1º de la ley 6.253 de 1991 sobre "Medio ambiente, normas para su conservación y defensa" asegura "el racional funcionamiento de los ecosistemas humanos (urbano y agropecuario) y natural, mediante una regulación dinámica del ambiente armonizando las interrelaciones entre naturaleza - desarrollo y cultura",<sup>262</sup> mientras el 22º precisa que: "Se establecerán criterios ambientales en el manejo de los recursos hídricos, mediante la clasificación y reglamentación de las aguas superficiales y subterráneas, la calidad de los efluentes cuyo volcamiento podrá ser permitido en las masas de agua, la producción, fraccionamiento, utilización y eliminación de productos cuyo volcamiento, voluntario o accidental, pudiere degradar o disminuir la calidad de las aguas, la implementación de sistemas de monitoreo periódico que controlen el cumplimiento de las normas reglamentadas, a través de la formación de un comité de cuenca en todos aquellos cursos hídricos donde la participación de los vecinos sea beneficiosa para su manejo".<sup>263</sup>

Recientemente, dentro de una tendencia nacional a la creación de mercados de aguas regulados, el 17/5/2001 se promulgaron las leyes 7139 Y 7140 referidas al dominio de aguas. El Artículo 3, dispone que: "el uso y goce de las aguas públicas, tanto superficiales como subterráneas, utilizadas para uso agrícola, ganadero e industrial es

---

<sup>261</sup> Ley de Riego de la provincia de Tucumán.

<sup>262</sup> Ley 6253 de 1991 "Sobre medio ambiente, normas para su conservación y defensa".

<sup>263</sup> Esta ley declara patrimonio de la sociedad al medio ambiente provincial.

amplio, sujetándose los particulares a las limitaciones emergentes de las constituciones nacional y provincial, el código civil, los tratados interprovinciales y la presente ley. Las aguas privadas deberán ser inscriptas en el registro que la autoridad de aplicación habilitará al efecto. Esta inscripción no implica reconocimiento ni presuposición alguna respecto a su titularidad o condición jurídica, hasta tanto no exista definición de la autoridad competente".

### **Leyes relevantes relacionadas con el agua**

Por el pliego de licitación, decreto 1053 de mayo 1994, la política sanitaria y ambiental quedaba a cargo del Sistema Provincial de Salud (SIPROSA) que establecería los niveles de calidad de agua de los efluentes industriales y cloacales para autorizar su descarga a cursos de agua. Por contrato, los servicios debían ser continuos, regulares, eficientes, guardar las normas de calidad y de protección al medio ambiente. Pese a las intenciones de la empresa privada, se estableció en el contrato que sólo podría cortarse el servicio por atraso de más de tres períodos consecutivos en el pago de las facturas y con previa intimación de pago con una antelación de 30 días.<sup>264</sup> La legislatura provincial en 1997 prohibió bajo cualquier circunstancia el corte de servicios, modificación rechazada por la concesionaria privada.

La DiPOS por ley 5241/80 era responsable de la infraestructura del servicio en la provincia. Los municipios podían definir, bajo su supervisión, obras de infraestructura financiadas con aportes propios. Privatizado el servicio, el concesionario dispuso la tenencia de los bienes e infraestructura, pero no su dominio, debiéndolos transferir al Estado provincial concluida la concesión lo mismo que los bienes adquiridos o construidos durante la misma, siendo responsable de su administración y de los riesgos de su operación, mantenimiento, adquisición y construcción, controlando el ente regulador su administración y uso.<sup>265</sup>

Bajo la última dictadura militar (1976-1983), se provincializó la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, creándose en 1981 la Dirección Provincial Obras Sanitarias (DiPOS).<sup>266</sup> Bajo la gobernación de Ramón Ortega, el 5 de mayo de 1993 la legislatura provincial por Ley 6445 declaró sujetos a privatización, mediante concesión, los servicios a cargo de la DiPOS, fijó las condiciones del ejercicio de la concesión y ordenó legislar el marco regulatorio (Ley 6.529, diciembre de 1993), convocando a

---

<sup>264</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, ley 6529, Marco Regulatorio, artículo 18, inciso I.

<sup>265</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco Regulatorio, ley 6529, Capítulo XI artículos 79 a 85.

<sup>266</sup> Obras Sanitarias de la Nación prestó el servicio en el ámbito nacional desde 1812. En 1980, su jurisdicción quedó restringida a la Capital Federal y 13 partidos del Gran Buenos Aires.

licitación pública nacional e internacional para la prestación unitaria e integral del servicio de agua y saneamiento por un término de 30 años.<sup>267</sup> Se presentaron "5 grupos empresarios encabezados por importantes operadores europeos: Societé d' Aménagement Urbain et Rural y Compagnié General Des Eaux de Francia, Thames Water International Services Ltd y Biwater International Ltd, de Inglaterra, y Canal de Isabel II de España, todos junto a firmas argentinas, en su mayoría pertenecientes al sector de la construcción y a entidades financieras".<sup>268</sup> Estos grupos preclasificados presentaron en la segunda etapa, mediante el mecanismo de doble sobre, una propuesta técnica que fue evaluada mediante un sistema de calificación o rechazo sin puntaje ni orden de preferencia y otra económico financiera evaluada por el menor coeficiente de ajuste tarifario cotizado (coeficiente k), "el cual podría considerar valores diferentes según las categorías de usuarios con sus respectivos ponderadores para la obtención del promedio expresado como único valor ofertado, pudiéndose discriminar tres coeficientes de ajustes aplicables respectivamente en los tres primeros quinquenios".<sup>269</sup> El 1 de agosto de 1994 se recibieron la oferta técnica y la económico financiera presentándose un solo oferente Aguas del Aconquija S.A., cuyo accionista principal y operador del servicio era Compagnie Générale des Eaux, la cual presentó un solo coeficiente K de ajuste tarifario para todos los niveles de usuarios, no escalonado.<sup>270</sup> El 26 de diciembre de 1994, se adjudicó la concesión a este consorcio internacional, tomando a su cargo el servicio el 1 de agosto de 1995.

**Los objetivos de la concesión** eran tornar universal la cobertura de agua potable y saneamiento, ampliar las redes de conexión de ambos servicios, ampliar y construir nuevas plantas de tratamiento de efluentes y asegurar la calidad del agua provista. La concesión tuvo un carácter monopólico transfiriéndose los servicios de agua y saneamiento sin canon y con carácter unitario e integral a la misma compañía privada.

El concesionario debía captar, tratar, almacenar, conducir y distribuir el agua para uso doméstico, comercial, industrial y público, recolectar, evacuar, depurar y disponer finalmente los efluentes cloacales de cualquier origen de manera eficiente, continua, regular y general, asegundo su calidad y protegiendo el medio ambiente. A la vez, debía operar, limpiar, reparar y reemplazar el sistema de desagües cloacales y desarrollar un programa de tratamiento de efluentes cloacales sometido a aprobación del regulador. La

---

<sup>267</sup> Boletín Oficial Provincia de Tucumán, 5 de mayo de 1993. La ley fue aprobada por 19 votos contra dos, votando a favor el partido justicialista y el legislador radical Yañez. Varios legisladores bussistas no concurrieron al recinto facilitando la aprobación de la ley. En contra votaron José Páez (Democracia Cristiana) y Gumersindo Parajón, radical disidente. Páez remarcó que dada la situación social y económica de la población provincial la misma no podría afrontar el aumento de tarifas propuesto.

<sup>268</sup> BID, 1996, pág. 106.

<sup>269</sup> BID, 1996, pág. 106-107.

<sup>270</sup> BID, 1996, pág. 107.

calidad de agua potable debía cumplir los requisitos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y tener una presión disponible de 10 metros de columna de agua medida en los inmuebles. Los cortes del servicio o derrames debían resolverse luego de 24 horas de su denuncia, con obligación de proveer abastecimiento de emergencia, salvo que por su magnitud el regulador fijara un plazo mayor. El concesionario podría recibir descargas de efluentes que no se ajustaran a la norma, siempre que las adecuara a la misma. Todo nuevo sistema independiente debería contemplar tratamiento secundario incluido barros y otros residuos contaminantes. El concesionario debería cooperar con el regulador presentando informes, planes, etc. en tiempo y forma, acatar sus decisiones e informarlo sobre hechos o circunstancias referidas a contaminación y protección del medio ambiente.<sup>271</sup>

El concesionario asumió la concesión a su propio riesgo técnico, económico y financiero siendo responsable ante el Estado provincial y terceros por las obligaciones y requisitos de prestación del servicio. Los incumplimientos del concesionario derivados de caso fortuito o fuerza mayor no serían sancionados si eran denunciados al regulador hasta cinco días de acaecidos. Se efectuaría un reparto equitativo de los efectos del caso fortuito o fuerza mayor de acuerdo con el principio del sacrificio compartido. Los incumplimientos del concesionario podían sancionarse con apercibimiento (aplicado por el regulador) o multa y rescisión (aplicados por el ejecutivo). La concesión se extinguiría por vencimiento del plazo, por rescisión de alguna de las partes, por caso fortuito, rescate del servicio, quiebra, concurso preventivo y disolución o liquidación de la sociedad concesionaria. El Poder Ejecutivo podía rescindir de forma unilateral el contrato "ante cualquier incumplimiento doloso del concesionario que derivase en la comisión de un delito de acción pública en perjuicio del servicio, de la provincia o del ente regulador".<sup>272</sup> El concesionario, podría rescindir el contrato cuando una disposición normativa, acto, hecho u omisión del regulador o el concedente resultara un incumplimiento grave de sus obligaciones. Cuando el culpable fuese el concesionario, este perdería automáticamente las garantías de concesión y de ejecución de obras, sin perjuicio de la obligación del concesionario de indemnizar todos los daños y perjuicios causados al concedente y al servicio. El valor de los bienes afectados al servicio, adquiridos o construidos por el concesionario y no amortizados se retendría hasta la liquidación definitiva de los créditos y deudas recíprocas pudiéndosele iniciar a la vez una demanda judicial indemnizatoria promovida por el concedente o el regulador. En caso de rescate o rescisión por culpa del concedente, se restituirían las garantías del contrato, el valor de los bienes no amortizados adquiridos o construidos por el concesionario conforme al plan de amortizaciones que surgiera del contrato de concesión y se lo indemnizaría por los daños emergentes que se

---

<sup>271</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, Ley 6529, Capítulo VI.

<sup>272</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, Ley 6529, artículos 58 y 59.

acreditaren debidamente. La indemnización por lucro cesante se basaría en las condiciones establecidas en la oferta realizada.<sup>273</sup>

Por el artículo 8 de la ley 6445 de privatización, se creó un ente regulador autárquico denominado "Aguas del Tucumán" luego Ente Regulador del Servicio de Agua y Cloacas de Tucumán (ERSACT), facultándolo a vigilar el cumplimiento del marco regulatorio y el contrato de concesión. El regulador asesoraría al Poder Ejecutivo en materia de políticas sanitarias para la provisión de agua potable y evacuación de afluentes cloacales e industriales, en la relación con provincias limítrofes en materia de saneamiento de cursos de aguas comunes, ejercería el poder de policía, regularía y controlaría la prestación de los servicios, aseguraría su calidad mediante macro y micro mediciones de caudales y de presión, tomaría muestras y realizaría análisis físicos, químicos y bacteriológicos antes de su vuelco a cuerpos receptores asegurando el nivel necesario de potabilización del agua distribuida y la calidad de los efluentes volcados, inspeccionaría y aprobaría proyectos y obras a ejecutar por el prestatario, ejercería el poder de policía sanitaria junto al Sistema Provincial de Salud para prevenir y controlar la contaminación de aguas superficiales y subterráneas".<sup>274</sup> El regulador, podría requerir al ejecutivo la intervención cautelar del concesionario cuando este afectara el servicio o pusiera en peligro la salud de la población<sup>275</sup>. Debería controlar el cumplimiento del "Plan de Mantenimiento, Mejoras y Expansión del Servicio" (PMMES)<sup>276</sup>, publicar los cuadros de precios y tarifas, las obligaciones del concesionario con los usuarios, atender reclamos relativos al servicio o a su facturación, aprobar los diagramas de las facturas, controlar y evaluar la calidad del servicio (cobertura, presión y calidad del agua potable, continuidad del abastecimiento, tratamiento de aguas servidas, calidad de las mismas e inundaciones por descargas domésticas),<sup>277</sup> no estableciendo el marco regulatorio norma alguna sobre la propiedad del recurso o respecto a la creación de un mercado de aguas.

No se estableció ninguna regulación de la tasa de ganancia del concesionario, ni impuestos para proteger el medio ambiente, ni mecanismos de "tarifa social". Al contrario, se declaró obligatorio el pago de los servicios para todos los titulares de inmuebles que gozarán hasta entonces de alguna exención.<sup>278</sup> Los precios y tarifas "deberían reflejar el costo económico de la prestación de los servicios incluyendo el

---

<sup>273</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, Ley 6529, artículo 60.

<sup>274</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, Ley 6529, artículo 89 punto b.

<sup>275</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, Ley 6529, artículo 89 punto d.

<sup>276</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, Ley 6529, artículo 89 punto e.

<sup>277</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, Ley 6529, artículo 89 punto e.

<sup>278</sup> Régimen Tarifario de la concesión, 1 de agosto de 1995, artículo 5.4, página 8.

margen de beneficio y los costos emergentes de los planes de expansión aprobados"<sup>279</sup> al inicio suponían un sistema de "subsidio cruzado"<sup>280</sup>, luego eliminado, aplicándose de manera uniforme el aumento tarifario. Habría una revisión ordinaria quinquenal de tarifas, (en los primeros diez años solo podrían bajar) y extraordinaria, por eventuales incrementos en los costos de los componentes de la estructura de precios ofertada, cambios en las normas de calidad del agua potable o desagües cloacales, en las metas de inversión fijadas o por establecimiento de un nuevo régimen tarifario más eficiente.<sup>281</sup> Dado el carácter monopólico del servicio y "la integración vertical de las actividades de extracción, captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización de agua potable y de las actividades de colección transporte, tratamiento y disposición de efluentes cloacales e industriales"<sup>282</sup> no se estableció ninguna regulación anti monopólica.<sup>283</sup>

**En materia de inversiones** el PMMES, contenía un plan de obras a ejecutar en 30 años, divididas en planes quinquenales, las metas y montos de inversión, los niveles de eficiencia y productividad y metas de reducción de agua no contabilizada. Las metas de expansión eran anuales: agua 100% de cobertura desde el 6to año y cloacas desde el 9no en el Gran San Miguel de Tucumán y desde el undécimo en el resto del área. Todos los nuevos servicios urbanos debían contar con tratamiento primario y secundario de efluentes cloacales y, para los existentes, era obligatorio el tratamiento primario desde el 6to año y el secundario desde el año once para el resto del área y desde el decimosexto para el Gran San Miguel de Tucumán. La red debía crecer en 1000 Km (700 Km en el primer quinquenio), las conexiones en 67.300 (47.300 en el primer quinquenio), la población con cloacas en 800 mil habitantes (500 mil en el primer quinquenio), la red cloacal en 2.100 Km, (1.830 Km en los 10 primeros años). Para rehabilitar o renovar cañerías de agua el concesionario podría subconceder servicios con autorización del regulador si no excedieran el 25% de la facturación anual dentro de áreas de expansión o remanentes. El concesionario cobraría un "cargo por infraestructura" por inmueble para financiar la expansión de la red y las nuevas conexiones de agua potable y cloacas de \$250 y \$300 respectivamente, previa consulta a los usuarios potenciales, considerándose obligatoria su ejecución si un 60% de ellos la aprobaban formalmente y abonasen el 10%

---

<sup>279</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, ley 6529, artículo 65.

<sup>280</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, ley 6529, artículo 65, inciso e.

<sup>281</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, ley 6529, artículos 72 y 73.

<sup>282</sup> BID, 1996, pág. 105.

<sup>283</sup> De mi entrevista con Carlos Courel, diputado nacional por Tucumán (Unión Cívica Radical), Buenos Aires, Octubre de 2002.

del cargo.<sup>284</sup> El control financiero y de la ejecución de las metas de inversión estaba a cargo del regulador.

El ente tenía un consejo de administración de cinco titulares y tres suplentes designados por el poder ejecutivo con acuerdo de la legislatura. Un titular y un suplente serían propuestos por la municipalidad capitalina e igual cantidad por los municipios del interior. Pese a su carácter autárquico, el ente fue intervenido en varias oportunidades. Los recursos del ente provenían centralmente de un cargo al usuario facturado por el concesionario en forma discriminada, no mayor al 8% de la facturación.<sup>285</sup> No se incluyó a los usuarios en el control y regulación del servicio estableciéndose sólo sus derechos como particulares.<sup>286</sup>

La empresa Aguas del Aconquija S.A. estaba integrada por la Compagnie Générale des Eaux actual Vivendi, empresa líder del sector a escala mundial (36%, operador), Benito Roggio e hijos S.A. (22,5%), "Dragados y Construcciones Argentinas S.A." (DYCASA) con el 22,5% y Supercemento S.A. (15%). En 1996, Compagnie Générale des Eaux adquirió las acciones de DYCASA S.A. controlando el 68.3% de la empresa. Desde el 1/11/98, el ENOHSA presta el servicio cubriendo al 91.3% de la población (968.856 habitantes), 15 municipios proveen al 5.5% de la población (58.197 habitantes), dos asociaciones vecinales junto a los municipios proveen al 2% de los habitantes y dos cooperativas proveen al 1% de la población.<sup>287</sup> Las organizaciones de usuarios la Asociación en Defensa de los Usuarios y Consumidores de Tucumán (ADEUCOT) y Defensa de los Usuarios de Agua y Saneamiento (DUDAS) surgieron en Tucumán *paralelamente al inicio de la participación del capital transnacional en el sector*.

La privatización del agua y el saneamiento en Tucumán, formó parte del abarcador y acelerado proceso de privatización de las principales empresas públicas

---

<sup>284</sup> CETI 1994 a y CETI 1994b.

<sup>285</sup> Boletín oficial de la provincia de Tucumán, 1993b, Marco regulatorio, ley 6529, artículo 13.

<sup>286</sup> El Senador Arturo Abella (Partido Justicialista), presidente de la comisión de obras y servicios públicos de la legislatura señalaba sobre la inclusión de los usuarios en el control del servicio que "solamente aportarán conflictos y serán usados por los aparatos partidarios para ganar espacios de poder" Diario "La Gaceta", 3 de junio de 1990. Los usuarios particulares, tenían derecho a exigir servicios con el nivel de calidad establecido, reclamar ante deficiencias en los mismos, recurrir al regulador si sus reclamos no eran atendidos por el concesionario y si persistía el rechazo presentarse ante el fuero contencioso administrativo gozando de la prestación del servicio mientras durase la substanciación del reclamo, recibir información sobre los servicios y las obligaciones del concesionario, ser avisados con antelación suficiente de los corte de servicios programados, reclamar ante incumplimiento en los planes de expansión, exigir la difusión de los regímenes tarifarios y de facturación, recibir las facturas con debida antelación, denunciar ante el regulador al concesionario si este afectaba o perjudicaba sus derechos, los servicios o el medio ambiente. Marco Regulatorio, ley 6529, capítulo V.

<sup>287</sup> Fuente ENOHSA.

sucedido a principios de los años noventa en Argentina.<sup>288</sup> Realizadas bajo la premisa de considerar ineficiente per se al actor estatal y promocionadas como el vehículo de llegada de inversiones extranjeras y estándares de calidad internacional para los servicios públicos, las privatizaciones excluyeron la evaluación de la situación particular de cada empresa o de cada contexto provincial. La ley de privatización del servicio de agua y saneamiento en Tucumán, estuvo rodeada por fuertes rumores sobre el pago de sobornos a los legisladores<sup>289</sup>, al igual que la licitación para la elaboración del "marco regulatorio".<sup>290</sup> Los principales actores en el proceso de concesión privada de los servicios fueron la empresa privada, el poder ejecutivo nacional y provincial, la legislatura tucumana, el ente regulador, el CIADI al entablarse el pleito legal entre la concesionaria y el gobierno provincial y las organizaciones de usuarios, no convocadas al debate en torno a la privatización, excluidas de las estructuras regulatorias y el control de la concesión y luego ignorados por la empresa en sus reclamos ante el alza tarifaria y la defectuosa calidad del servicio. El debate público arreció con el rechazo de los usuarios al pago de las boletas, que se tornó masivo al salir contaminadas, durante un mes, las aguas domiciliarias de la capital, por una alta concentración de manganeso en su fuente.

El 20 de junio de 1995, sobre el final del mandato de Ortega, por decreto 1543-3 se modificó el contrato de concesión, sumando al 67% de aumento de las tarifas un 6% para financiar al ente regulador, un 21% de IVA y un 12% de impuestos provinciales y municipales no cobrados por la DiPOS, totalizando un aumento tarifario de 106%.<sup>291</sup> Esto provocó la reacción de los usuarios claramente perjudicados por la compañía privada y el gobierno provincial, promotores de estas medidas.

---

<sup>288</sup> Fueron privatizadas en tres años las telecomunicaciones, el petróleo, la aerolínea estatal, la electricidad, el gas, los puertos, la petroquímica, áreas de defensa militar, siderurgias, la marina mercante, los servicios de agua y saneamiento y la mayoría de los servicios públicos a cargo de la provincia.

<sup>289</sup> De mi entrevista con José Vitar diputado nacional por Tucumán (FREPASO) entonces legislador provincial por el Partido Justicialista, octubre de 2002.

<sup>290</sup> La consultora ganadora, CETI S.A. se constituyó sólo 7 meses antes de ser convocada al concurso de precios. El precio oficial a pagar por el Estado para la consultoría se fijó el 28/4/1993 en \$ 350.212. CETI S.A. ofertó \$ 560.500. CONSER S.A., una empresa norteamericana, impugnó esta oferta por exceder la suma oficial máxima establecida, siendo la impugnación desestimada por el sub comité de privatizaciones quien convino con CETI un presupuesto de \$ 490.640, 19% superior al oficial, motivando la queja del embajador de Estados Unidos James Cheek. "La Gaceta" 7 d mayo de 1996, página 12.

<sup>291</sup> Ferro, 2001, pág. 41.



### **Aspectos socio-políticos y culturales**

La estructura institucional del sector en la provincia se encuentra sumamente fragmentada. Obras Sanitarias de Tucumán, desde noviembre de 1998, tras el retiro de la concesión privada, presta la provisión del servicio a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) dependiente de la Presidencia de la Nación, abarcando al 90% de la población provincial.<sup>292</sup> Su personal a julio de 2001, asciende a 844 empleados de los cuales 73 forman parte del personal de conducción, 102 son profesionales y técnicos (ingenieros hidráulicos y químicos, contadores, abogados, etc.), 186 como personal administrativo y 483 obreros, trabajadores de maestranza y servicios.<sup>293</sup> El Servicio Provincial de Agua potable y Saneamiento (SEPAPYS), provee de agua y cloacas a localidades aisladas del interior provincial. La Dirección Provincial de Agua, por otra parte, se encarga del control del recurso y de la realización de las obras de perforaciones, tarea que en la capital provincial desarrolla la Secretaría de Obras públicas. Por otra parte, el ente regulador autárquico (ERSACT), creado durante la privatización del servicio, ejerce el poder de policía, la regulación y el control de la prestación de agua potable y saneamiento, contando con personal profesional y técnico (ingenieros hidráulicos y químicos, abogados, contadores) de alta capacidad técnica y experiencia laboral acumulada bajo la gestión de la DiPOS.

El Consejo Provincial de Salud, es el encargado de establecer, a través del "Sistema Provincial de Salud" SIPROSA, los niveles de calidad de agua de los efluentes industriales y cloacas para autorizar su descarga a cursos de agua, mientras que la Dirección de Saneamiento Ambiental de la municipalidad capitalina controla el vuelco de efluentes y residuos patógenos en esa jurisdicción. La Dirección de Irrigación, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, tiene a su cargo la administración del agua con fines de riego, uso industrial, bebida animal y otros usos, contando con 93 empleados que prestan servicio en la repartición, de los cuales 9 son profesionales y 6 técnicos.

La primacía del clientelismo en la cultura política argentina se revela con más intensidad en los niveles provinciales y locales. La DiPOS, tuvo 17 directores en 15 años de existencia, nombrados por el poder político según los avatares y necesidades institucionales y políticas del gobierno de turno. Desde su creación, incrementó de manera exponencial su dotación de personal pasando de 700 empleados en 1980 a 1.200 en 1984 y a 2.400 en 1990 bajo la gobernación del peronista José Domato.

Durante el proceso de privatización, el contrato de concesión se estableció que el 90% del personal de la DiPOS se integraría a la concesionaria y al ente regulador. Sin embargo, sólo 700 trabajadores (30%) se integraron a la nueva empresa y al ente

---

<sup>292</sup> Página del ENOHSA [www.enohsa.gov.ar](http://www.enohsa.gov.ar).

<sup>293</sup> Obras Sanitarias de Tucumán, 2001; Capítulo 8: recursos humanos.

regulador, interviniendo el sindicato del sector, la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FENTOS) en la selección del personal. A cambio del apoyo sindical a la privatización de los servicios, por el estatuto constitutivo de la concesionaria se suscribió una clase especial de acciones, el 10% del capital, a transferir a los empleados que adhiriesen al Programa de Propiedad Participada (PPP), la designación de un miembro del sindicato en el directorio de la concesionaria, la inclusión de los trabajadores transferidos en la empresa de jubilación privada (AFJP) del gremio, el descuento por planilla de un aporte a la caja compensatoria del sindicato y la entrega posterior al gremio por parte de la empresa de un subsidio, establecido en el contrato de concesión, de \$ 60 mil mensuales para "cursos de capacitación" del personal.

Hasta la privatización de los servicios de agua y cloacas en los años noventa, la provincia registraba la presencia del capital privado en el sector a través de escasas cooperativas mixtas de municipalidades y usuarios y la presencia de la empresa francesa Degremont en la realización de obras vinculadas al sector. La concesión se estableció por un lapso de 30 años sin pago de canon alguno y con carácter monopólico. De esta manera, el monopolio privado reemplazaba al estatal en la provisión del servicio. La empresa concesionaria, la Compagnie Générale des Eaux, constituye una de las empresas más importantes del mundo en la provisión de agua potable y saneamiento. Frente a los reclamos de la población en torno a las tarifas y la calidad del servicio, adoptó una estrategia rígida e intransigente rechazando el diálogo con los usuarios y priorizando sus intereses de corto plazo sobre una estrategia que contemplara su relación con el Estado, las representaciones políticas de la provincia y las organizaciones de usuarios y la población en general.

### **Participación y conflicto social**

La provisión de agua y saneamiento a cargo de Obras Sanitarias de la Nación y desde 1981 de la DiPOS, conformó un modelo de monopolio estatal donde este actor, omnipresente y proveedor, tramitaba las demandas de la sociedad civil.<sup>294</sup> La ausencia de toda forma de participación de la sociedad civil, excepto la del sindicato mencionado, caracterizó el proceso de privatización de los servicios, excluyéndose del marco

---

<sup>294</sup> Este modelo se inscribe en una forma de vinculación entre el Estado y la sociedad civil forjada desde la emergencia del peronismo a mediados de los años cuarenta en la cual el Estado subsume a la sociedad civil, restándole fuerza y autonomía a la vez que esta visualiza en el Estado el proveedor material y simbólico que satisface sus necesidades y demandas. Al respecto ver Gouvello, 1999, pág. 21.

regulatorio y del contrato de concesión la participación de los usuarios en su control y regulación.

La génesis y emergencia de las organizaciones de usuarios en el sector de agua y saneamiento en Tucumán fue *paralela al momento de concreción del traslado al capital privado del servicio*<sup>295</sup> y surgió articulada a la determinación de ciertos municipios del interior provincial, como el de la ciudad de Monteros, que advertían como las inversiones municipales realizadas en el sector se traspasarían a la empresa Agua del Aconquija S.A.<sup>296</sup> El 22 de junio de 1995, en el primer acto público convocado por vecinos en Monteros, mientras arreciaban los rumores en torno al aumento de tarifas de los servicios, participan legisladores provinciales críticos del proceso de privatización y trabajadores despedidos de DiPOS. En noviembre de 1995, se constituye la Asociación en Defensa de los Usuarios y Consumidores de Tucumán (ADEUCOT) organización de carácter pluralista, no partidaria, algunos de cuyos miembros tenían experiencia política previa<sup>297</sup> y con una predominante representación del interior, que comienza a promover el no pago de las facturas de agua aumentadas en 106% con respecto al precio vigente durante la gestión de la DiPOS. En la capital provincial se constituye la Multisectorial en Defensa del Agua con la participación de legisladores municipales como Hugo Cabral (peronista), de la cual surgirá otra asociación de usuarios en contra del aumento de tarifas: DUDA (Defensa de los Usuarios de Agua) hoy denominada DUDAS (Defensa de los Usuarios de Agua y Servicios). Hoy sólo un 7.7% de los prestadores del sector son cooperativas y otro 5% agrupaciones vecinales, atendiendo la provisión del 1.9% de la población de Tucumán.<sup>298</sup>

Las representaciones asociadas a la provisión de agua potable corresponden a la visualización acerca del agua que tiene la población nacional: un recurso vital, un bien público que debe tener un acceso de carácter universal. Esta noción de sentido dominante en torno al agua, se conformó por la abundancia del recurso en el territorio nacional, en especial en las áreas urbanas donde se concentra casi el 90% de la población del país y por una legislación que impedía el corte del servicio en caso de mora la que incluso

---

<sup>295</sup> Entrevista al diputado nacional por Tucumán, Carlos Courel, (Unión Cívica Radical), Octubre de 2002. Courel fue presidente de la comisión de obras y servicios públicos de la legislatura e integró la comisión investigadora de la privatización del servicio de agua y cloacas.

<sup>296</sup> Giarraca, 2002, pág. 6.

<sup>297</sup> Algunos de ellos habían sido militantes peronistas, radicales y del Frente País Solidario (FREPASO).

De mi entrevista con el Ingeniero José Domian, vicepresidente de ADEUCOT, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>298</sup> Fuente: ENOHSA, datos de la provincia de Tucumán, estructura del servicio de agua potable por tipo y naturaleza del prestador.

favoreció "una cultura de no pago".<sup>299</sup> En esta matriz cultural, se considera que el precio por el acceso al agua debe ser bajo a la vez que los costos de la provisión y tratamiento del agua potable para su distribución entre la población se tornan no observables socialmente. Las mujeres, tomaron una fuerte y decidida participación en la organización de los usuarios y consumidores provinciales, quizás por su vínculo más estrecho con el ámbito doméstico donde el uso del agua es intensivo.<sup>300</sup> Las comunidades indígenas precolombinas del Noroeste Argentino percibían al agua como fuente de vida y alegría. En muchos relatos orales de la zona, el agua es asociada como una fuente de tesoros y riquezas.<sup>301</sup>

Un mes antes del inicio de la concesión privada, los trabajadores despedidos de la DiPOS tomaron la sede de la dirección siendo duramente reprimidos por la policía provincial. El movimiento de protesta social que proponía el no pago de las facturas como forma de enfrentar el aumento tarifario tras la privatización del servicio, surge en el interior provincial a mediados de 1995 y se refuerza al modificarse el contrato de concesión el 20 de junio de ese año por el decreto 1543-3, que significó que al ajuste tarifario original del 67% se le agregaba un 6% para el sostenimiento del ente regulador, un 21% de Impuesto al Valor Agregado y un 12% correspondiente a impuestos provinciales y municipales, valores no facturados por la DiPOS. Cuando el 16 de enero de 1996, en la capital provincial comenzó a salir de las canillas el agua con una fuerte turbiedad de color marrón intenso, la población de San Miguel de Tucumán se sumó a la protesta y al no pago de las tarifas. Frente a la turbiedad del agua la cual causó alarma entre la población, la empresa sostuvo que se debía a un "inexplicable aumento de manganeso en la zona de extracción",<sup>302</sup> consideró que lo sucedido obedecía a "actos de sabotaje" y que "más allá del color, el agua era potable", lo que fue desmentido por los análisis de la autoridad sanitaria, el SIPROSA.<sup>303</sup>

La prolongación por un mes de la situación, con las complicaciones cotidianas que esto conlleva agravadas por las altas temperaturas del verano, multiplicó el movimiento de protesta y las adhesiones a la campaña del "no pago". El 86% de los usuarios, incluidos la Federación Económica de Tucumán y la casa de gobierno no

---

<sup>299</sup> Calcagno, et, al 2002.

<sup>300</sup> Giarraca, 2002.

<sup>301</sup> Omil, 1998.

<sup>302</sup> Según el diputado nacional Carlos Courel, UCR Tucumán, la detección de altos niveles de manganeso en la represa del dique El Cadillal, a 15 Km de la capital provincial de donde proviene más del 60% de las fuentes de agua natural de la concesión era un dato conocido por la empresa sobre el que no se realizaron los trabajos necesarios para su prevención y control. De mi entrevista con Carlos Courel, octubre de 2002.

<sup>303</sup> Pedicone de Valls, 2001, pág. 2). La autora de este trabajo fue la fiscal de estado de la provincia de Tucumán en el período 1996 y 1999 durante la gobernación del General Antonio Bussi.

pagaban sus boletas. El 26 de enero de 1996, Raúl Topa, vicegobernador, interviene el ERSACT, mientras la empresa el 4 de febrero de 1996 en un comunicado expresaba que lo sucedido se explicaba por "una turbiedad freática rojiza por abandono de sedimentos e incrustaciones y una turbiedad repentina de color negruzco por manganeso".<sup>304</sup> A la vez, el ejecutivo provincial abría la posibilidad de rescindir el contrato de concesión posición que distanciará al gobernador del poder ejecutivo nacional.<sup>305</sup> El ente regulador intimó a la empresa a través de las resoluciones (números 212 y 213 del 28 de febrero de 1996) ordenando practicar descuentos en las facturas por el mal servicio prestado, según lo establecía el contrato de concesión, resoluciones que la empresa no acató.

Las organizaciones de usuarios comenzaron a exigir el cambio del carácter social del prestador: el cese de la concesión privada y la municipalización del servicio,<sup>306</sup> articulándose a la vez con otros sectores sociales en conflicto, incorporando a sus demandas los reclamos de los trabajadores del azúcar, la defensa de la educación pública y la ampliación de las fuentes de trabajo. Una encuesta publicada el 22 de marzo de 1996, ponía de relieve el estado de ánimo de la población provincial. El 46% de los consultados expresaba que debía mantenerse una actitud firme ante la empresa, exigirle control y calidad en el servicio, el 24% proponía rescindir el contrato, el 12% la estatización o la transformación en cooperativa del servicio y sólo un 10% sostenía que el gobierno no debía intervenir en el conflicto.<sup>307</sup>

El 19 de marzo de 1996 el ente regulador penalizó a la empresa por la deficiente calidad del servicio y se formó una comisión investigadora en la legislativa para revisar los términos de la privatización y reformularlos.<sup>308</sup> Mientras, entre el poder ejecutivo provincial y la empresa se inició una discusión en torno al mismo punto, el

---

<sup>304</sup> Diario "La Gaceta", 4 de febrero de 1996, página 3.

<sup>305</sup> El 13 de febrero de 1996, el gobernador Bussi manifestó la posibilidad de rescindir el contrato por la mala calidad del servicio - el agua turbia- y la elevada tarifa. En declaraciones realizadas en París, el entonces Presidente Menem el 26 de febrero de 1996, manifestaba la voluntad del gobierno argentino "para encontrar una solución a estos problemas". Diario La Nación 27 de febrero de 1996.

<sup>306</sup> Un comunicado de ADEUCOT planteaba: "1. No Pago hasta que se sancione la ley de municipalización, 2. Negociación con la participación de los intendentes y usuarios, 3. Transferencias de servicios a los municipios basada en el documento refrendado por los intendentes ante la comisión de obras públicas de la legislatura, 4. Suspensión de cortes y amenazas de reducción de servicios por parte de Agua del Aconquija. 5. Compromiso de los usuarios de pagar el valor histórico sólo ante el cumplimiento de los puntos anteriores.

<sup>307</sup> Diario La Gaceta, 22 de marzo de 1996, página 8.

<sup>308</sup> Señalaba un legislador al respecto que "Hoy, la ciudadanía tiene su salud en riesgo y está recibiendo un agua turbia, que es pagada como champaña." Diario La Gaceta, 10 de febrero de 1996.

establecimiento de nuevos parámetros de calidad y un nuevo cuadro tarifario del servicio con la asistencia técnica de asesores de la Nación y del Banco mundial.<sup>309</sup>

Frente a esta situación, Aguas del Aconquija S.A. despliega una estrategia variada: accede a un nuevo intento de renegociar el contrato de concesión, pero a la vez el 26 de diciembre de 1996, presenta ante el "Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones" (CIADI) una solicitud para la iniciación de un procedimiento de arbitraje en contra de la República Argentina, por un monto de 300 millones de dólares<sup>310</sup>, invocando el "Tratado Recíproco de Protección de Inversiones" firmado entre Argentina y Francia,<sup>311</sup> gestiona y logra el apoyo de la diplomacia francesa que presionó sobre el gobierno argentino y, por otra parte, intimó legalmente a los usuarios, amenazándolos con cortarles el servicio si no pagaban las facturas adeudadas.<sup>312</sup> Los usuarios respondieron enviando miles de formularios a la compañía y al regulador cuya leyenda rezaba: "No reconozco deuda alguna, por mala facturación solicito que retarifen la factura".<sup>313</sup>

Producto de una nueva renegociación entre la compañía, el ejecutivo provincial y nacional se firma un nuevo acuerdo el 8 de abril de 1997, que contemplaba una reducción tarifaria del 20%, la instauración del consumo medido, la limitación del tamaño del área

---

<sup>309</sup> La decisión de las autoridades nacionales de intervenir en el conflicto obedecía al interés de mantener la presencia de la compañía privada y, a la vez, evitar que el litigio se trasladara a los tribunales internacionales donde la provincia se desligaba de obligaciones debiéndolas afrontar su garante, el gobierno nacional.

<sup>310</sup> Aguas del Aconquija denunció al gobierno argentino por haberle imposibilitado un negocio de U\$S 45 millones anuales. Compagnie Générale des Eaux, accionista mayoritario y operador de Aguas del Aconquija, decidió reclamar al gobierno argentino una indemnización por U\$S 150 millones a raíz de las pérdidas ocasionadas por la rescisión del contrato. La empresa, reclamó alrededor de U\$S 100 millones por los gastos realizados en la provincia y por lo que no pudo cobrar, pero la demanda también contemplaba el lucro cesante por los 30 años que debió haber durado la concesión.

<sup>311</sup> Este tratado que fue firmado en el año 1991 entre ambos países y entró en vigencia el 3 de marzo de 1993, en momentos en que Argentina suscribió una serie de tratados similares con otros países como consecuencia del incremento de las inversiones extranjeras a partir del proceso de privatización de las empresas públicas. Cabe destacar que si bien el contrato de concesión firmado el 18 de mayo de 1995 establecía la jurisdicción de los tribunales locales ante disputas entre concedente y concesionario, la reforma de la constitución nacional en 1994, estableció la supremacía de los tratados Internacionales firmados por argentina respecto de las leyes nacionales y provinciales. Mientras, el director de la empresa privada manifestaba que: "Nadie cuestionó en el mundo la calidad técnica de la empresa, y tenemos la impresión de que la decisión de Bussi está dirigida contra el anterior gobierno que privatizó el servicio." Diario "La Gaceta", 16 de febrero de 1996.

<sup>312</sup> Esto sucede aún hoy, octubre de 2002, luego que, por 180 días la justicia tucumana dictara la medida de no innovar, ante un nuevo reclamo de la empresa a los usuarios, efectuado en abril de este año.

<sup>313</sup> Entrevista al Ingeniero Edmundo Romano de la asociación de usuarios DUDAS, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

de concesión a San Miguel de Tucumán y el recorte del plan de inversiones.<sup>314</sup> La legislatura cuestionó el acuerdo logrado introduciéndole entre otras modificaciones la prohibición del corte de servicios por no pago. Paralelamente, se realizaban nuevas protestas de los usuarios contra la empresa, el gobierno y la legislatura como el llamado "Botellazo" en el cual se apilaron cientos de botellas de agua frente a la casa de gobierno y una "sesión legislativa", en forma de parodia realizada en la plaza principal de la ciudad, en la cual la empresa concesionaria estuvo simbolizada por una enorme valija, representando los supuestos sobornos pagados a los legisladores para la aprobación de la ley de privatización del servicio.<sup>315</sup>

El 27 de agosto de 1997, la empresa rechazó el nuevo contrato con los cambios propuestos por la legislatura y rescindió el mismo "por culpa del Estado concedente" y dio aviso de abandono de la prestación en 90 días.<sup>316</sup> El gobierno provincial firmó el decreto 2270/1 el 18 de septiembre, rescindiendo a su vez el contrato de concesión por no cumplimiento de los acuerdos que había refrendado la legislatura, exigiendo además que la empresa permaneciera prestando el servicio los dieciocho meses que preveía el contrato de concesión, mientras el gobierno nacional se inclinaba por facilitarle el retiro a la compañía antes del año y medio estipulado.<sup>317</sup> Mientras, las protestas de los usuarios continuaban. DUDA, el 27 de noviembre de 1997 realiza una marcha en la cual la población portando carteles, con tono futbolístico, les sacó "tarjeta roja a la empresa y amarilla al gobierno provincial y a los legisladores, exigiendo la municipalización de los servicios y la rebaja de las tarifas a los valores cobrados por DiPOS.<sup>318</sup> Ese día, la compañía dejó de facturar el servicio.

El gobierno provincial firma un convenio aprobado por ley 6894 el 8 de septiembre de 1998 dando mandato a la Nación para el gerenciamiento de los servicios

---

<sup>314</sup> Esta nueva propuesta involucraba varias ventajas para la empresa concesionaria. Purgaba sus incumplimientos hasta la fecha, le rebajaba los montos de las inversiones comprometidas y le otorgaba un área de concesión más rentable por el número y el volumen de las cuentas ya que esta quedaba circunscripta a la capital provincial con mejores índices de cobrabilidad.

<sup>315</sup> Diario La Gaceta, 26 de julio de 1997, página 10 y Diario La Gaceta 23 de agosto de 1997.

<sup>316</sup> Esto ocasionó una nueva ola de presiones de parte del ejecutivo nacional sobre el provincial a anular la ley con las modificaciones introducidas por el poder legislativo.

<sup>317</sup> El apoderado de la empresa, Ignacio Columbres Garmendia, señaló que "es una arbitrariedad la pretensión de que sigamos prestando el servicio otros 18 meses más"... "quieren confiscarnos la concesión y el patrimonio de la Compañía General de Agua, como accionista mayoritaria de la firma, para que demos un servicio y no cobremos a los usuarios"... "todo esto es una expropiación rastrera", finalmente destacó que el rechazo gubernamental a la injerencia del CIADI es "un alzamiento contra los tratados internacionales". Diario La Gaceta, 17 de septiembre de 1997. La empresa francesa el 27 de noviembre deja de facturar el servicio.

<sup>318</sup> Diario La Gaceta, 28 de noviembre de 1997, página 11.

sanitarios a través del ENOHSA, a partir del 1 de noviembre de 1998 por seis meses, rebajando la tarifa un 62%, bonificando en un 20% a los usuarios que pagaran sus facturas en fecha y reduciendo al 3% la tasa que el ERSACT cobraba a los usuarios sobre el servicio facturado. Desde entonces, sucesivas prórrogas solicitadas por la provincia prolongaron el gerenciamiento nacional de los servicios de agua y saneamiento.<sup>319</sup> Al hacerse cargo del servicio el ENOHSA, de los más de 200 mil clientes, el 86% estaba en mora, un 39,2% nunca había pagado factura alguna desde el inicio de la concesión y sólo 9,4% las había abonado todas.<sup>320</sup> La tasa de cobrabilidad tras el retiro de la compañía privada aumentó, alcanzando el 50% de los usuarios pero se ubicaba lejos aún del promedio nacional de cobrabilidad de los organismos provinciales (67%) y del promedio general más allá del carácter social del prestador (74%).<sup>321</sup> La Nación se hizo cargo de los 7,5 millones de pesos que costaban el servicio en los primeros meses hasta que se fuera regularizando el pago de los usuarios.

El litigio ante el CIADI, (caso número ARB/97/3), constituyó el primer caso en que una compañía concesionaria de un servicio público privatizado recurre a tribunales extra territoriales para dirimir sus disputas con el estado argentino transformándose en caso testigo, en la jurisprudencia internacional, en la materia. Para atender el caso, la Nación Argentina dispuso la contratación de un estudio jurídico integrado por el hijo de quien fuera ministro de economía de la última dictadura militar.<sup>322</sup> Finalmente, el laudo arbitral de primera instancia del CIADI del 21 de noviembre de 2000 falló de manera favorable a argentina, resaltando que "los actos supuestamente violatorios de los derechos de la concesionaria, como lo requiere la cláusula 16.4 del contrato de concesión, nunca fueron objetados por la misma ni han hecho valer sus derechos en procedimientos ante los tribunales en lo contencioso administrativo de Tucumán siendo denegados sus derechos, ya sea procesal o substantivamente", por lo tanto "no hay bases sobre este fundamento para hallar que existe responsabilidad de la República Argentina bajo el tratado binacional de inversiones recíprocas".<sup>323</sup> Sin embargo, dado que la demanda

---

<sup>319</sup> A partir de 1999, las leyes provinciales N° 6894, 6954 y 6959 así como el decreto de necesidad y urgencia 15/3, han prorrogado el gerenciamiento del ENOHSA sobre los servicios de agua y saneamiento provinciales.

<sup>320</sup> Ferro, 2001, pág. 11.

<sup>321</sup> Fuente: ENOHSA-COFES, 1999.

<sup>322</sup> Estudio que compartía con Mariano Grondona hijo, descendiente de un reconocido periodista propagador de las ideas liberales en materia económica en el país y que apoyo a varias de las dictaduras militares que gobernaron argentina desde 1955. El equipo jurídico estuvo integrado por el Estudio Pérez Alati, Grondona, Benites, Arnsten & Martínez de Hoz (h), Buenos Aires, Argentina Srta. Nancy Perkins, Sr. William D. Rogers y Arnold & Porter Washington, D.C.

<sup>323</sup> Fallo del tribunal del CIADI, de los jueces Francisco Rezek (Presidente), Thomas Buerghetal y Peter Troobof (árbitros) en "Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones" Washington,



presentada por el gobierno provincial contra la empresa ante el mismo organismo internacional de arbitraje fue retirada por el actual gobierno peronista de la provincia "para mejorarla", la compañía privada podría volver a reclamarle a los usuarios las boletas "adeudadas". Las organizaciones de los usuarios perduraron en el tiempo. Hoy se discute la creación de una Sociedad Anónima con Participación del Estado Provincial para nuevamente licitar el gerenciamiento privado del servicio.

### **Condiciones ambientales**

La cuenca hidrogeológica del río Salí, principal afluente de la provincia, abarca un área de 6.000 Km<sup>2</sup>, casi un tercio de los 22.524 km<sup>2</sup> del territorio de Tucumán. Se localiza en el centro de la llanura oriental tucumana, entre las sierras del Aconquija y Cumbres Calchaquies al oeste, las sierras de Guasayán al este, la Dorsal de Tacanas al norte y las sierras de Ancasti al sur.<sup>324</sup> Las fuentes de agua del área son abundantes. El Salí nace al norte, en la provincia de Salta, con el nombre de río Tala. Desde su confluencia con el río Candelaria se denomina Salí recibiendo en su 255 Km de recorrido, una multitud de afluentes por la margen derecha, los ríos Acequiones, Choromoro, Vipos, Tapia, Lules, Balderrama, Seco y Gastona, que recogen el escurrimiento de abundantes precipitaciones orográficas de las laderas orientales de las cumbres de las montañas Santa Bárbara, Calchaquies y Sierra del Aconquija, por influencia de los vientos húmedos que llegan desde el Atlántico. La otra margen está casi desprovista de afluentes. El Salí prosigue hasta la provincia de Santiago del Estero, en dirección norte- sur, donde recibe el nombre de río Hondo y luego Dulce; dividiéndose en dos brazos, Saladillo y Dulce los que se unen en la provincia de Córdoba y desembocan en la laguna de Mar Chiquita. Otros ríos importantes que recorren el área son el Santa María, Chico, el Talay y el Marapa de 180 Km de longitud. Con excepción del Santa María, todos nacen en el Aconquija y desaguan en el Salí. En total, 17 ríos y 176 cauces, de los cuales 118 corresponden a afluentes terciarios, 40 a secundarios y 18 los principales registrados recorren el área mencionada. Desde el punto de vista hidráulico, todos los afluentes son de carácter torrencial, con abundantes caudales durante el semestre húmedo y con una gran reducción de los mismos durante el semestre seco. Los ríos Medina y Gastona reciben parcialmente aportes de las precipitaciones nivel, mientras los restantes dependen mayormente de las precipitaciones pluviales. Tanto las fuentes superficiales como las subterráneas, tienen su origen en un 90 % en la región superior, resultando la región inferior consumidora del recurso de ambas fuentes, salvo los escasos aportes de aguaceros de verano y de la napa friática en

---

D. C. Compañía de Aguas del Aconquija, S.A. & Compagnie Générale des Eaux, demandantes, contra la República Argentina, demandada. (Caso Nro. arb/97/3) Laudo arbitral.

<sup>324</sup> García, et. al., 2000, pág. 82.

el semestre seco. Se estima que el volumen promedio del río Salí es de 4 mil hm<sup>3</sup> anuales, manteniéndose su caudal estable desde mediciones realizadas en los años cincuenta. No hay estimaciones de tendencias de sus volúmenes a futuro.<sup>325</sup>

Las impurezas contenidas en el agua son de tres categorías: Gases disueltos, Sales inorgánicas y productos orgánicos disueltos y sustancias inorgánicas y orgánicas en suspensión. Gases disueltos: Oxígeno (O<sub>2</sub>), Dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), Acido sulfhídrico (H<sub>2</sub>S). Los productos disueltos en el agua se pueden clasificar en: sustancias incrustantes: Sílice, Óxido de Hierro, Aluminio, Iones de calcio y magnesio en distintas combinaciones (CO<sub>3</sub> = carbonatos; SO<sub>4</sub> = sulfatos; Cl<sup>-</sup> cloruros) Sustancias no incrustantes: compuestos de Na y otras combinaciones alcalinas. Sustancias corrosivas: Acidos; Sulfatos de aluminio y hierro; Cloruro y nitrato de Calcio; Sulfato de Magnesio en cantidades apreciables; Oxígeno disuelto a un PH < 10. Sustancias tóxicas nativas del agua y otras resultantes de la contaminación con desechos industriales: Arsénico, Cromo, Bario, Cadmio y Selenio.<sup>326</sup>

El promedio de lluvias anuales en la cuenca del río Salí es dispar. El promedio de precipitaciones alcanza hasta los 2000 mm en la zona húmeda de la alta cuenca de Concepción - Monteros, decreciendo en la zona árida de la cuenca, en el límite con la provincia de Santiago del Estero, hasta los 600 mm anuales.<sup>327</sup> En la región húmeda, la precipitación media anual es de 800 mm y las precipitaciones del semestre seco varían entre 6mm/mes y 230 mm/mes según la subregión. En el semestre húmedo las precipitaciones son del orden de los 600 mm/mes y 45 mm/mes de acuerdo a la subregión. En la región inferior (semi- árida) la precipitación media anual alcanza el orden de 600 mm. En la misma, las precipitaciones mensuales varían entre 80 mm/mes y 90 mm/mes durante el semestre húmedo y en el semestre seco oscilan en el orden de 10 mm/mes y 30 mm/mes. En los últimos 30 años se registró una tendencia al aumento y concentración de las precipitaciones en los meses de verano, el semestre húmedo, en la zona húmeda.<sup>328</sup>

---

<sup>325</sup> TETRA- TECH, 1999.

<sup>326</sup> Ver al respecto el Anexo 2 del presente apartado.

<sup>327</sup> Aceñolaza, 1998, pág 264.

<sup>328</sup> Fuente: Página Web de la provincia, [www.tucuman.gov.ar](http://www.tucuman.gov.ar) y (Gobernación de Tucumán, 1980, TI: 22)

**Tabla N° 1. Temperaturas y gradientes térmicos mensuales y trimestrales para la cuenca Salí - Dulce**

Región superior					Región inferior			
Mes	Temperaturas		Gradientes		Temperaturas		Gradientes	
	Desde	Hasta	Mensual	Trimestral	Desde	Hasta	mensual	trimestral
Enero	28°	16°	2°		28°	24°	4°	
Febrero	27°	24°	3°		26°	24°	2°	
Marzo	25°	22°	3°	9°	24°	22°	2°	8°
Abril	21°	18°	3°		21°	28°	7°	
Mayo	19°	15°	4°		17°	14°	3°	
Junio	17°	12°	5°	7°	14°	10°	4°	7°
Julio	16°	12°	4°		14°	10°	4°	
Agosto	18°	15°	3°		16°	12°	4°	
Septiembre	20°	15°	5°	6°	20°	16°	4°	10°
Octubre	21°	17°	4°		22°	19°	3°	
Noviembre	26°	21°	5°		24°	22°	2°	
Diciembre	27°	24°	3°	7°	27°	24°	3°	6°

Fuente: Página Web de la provincia, [www.tucuman.gov.ar](http://www.tucuman.gov.ar) y Gobernación de Tucumán (1980, TI, pág. 22).

En los últimos treinta años las variables climatológicas no han cambiado, manteniéndose estables las temperaturas promedio. Según pronósticos climáticos, el noroeste argentino, tendría en los próximos 25 años inviernos más templados que los actuales y veranos más extensos, con una suba de temperatura de 1 a 2.6 grados en invierno y verano respectivamente.

El área de la cuenca no presenta problemas de agotamiento de agua. Sin embargo, la salinización de las aguas y de los suelos es una grave amenaza para la sustentabilidad de la agricultura. 500 mil ha de tierra de riego están afectadas por la salinidad del agua y del suelo y/o de drenaje. Este problema abarca a casi la mitad del área de riego de la provincia.<sup>329</sup> Debido a las características geológicas, geomorfológicas, climáticas y el tipo de cobertura vegetal, las cuencas hidrográficas de Tucumán son altamente susceptibles a la degradación y desestabilización. Para 1987 se estimaban 269 mil ha con erosión hídrica y alrededor de 85 mil ha sometidas a erosión eólica. Para 1996 la superficie sometida a erosión eólica era de 308 mil ha y a la hídrica en 150 mil ha. Esta degradación es producto de la erosión natural pero en mayor medida se debe al inadecuado uso del suelo en la media y alta montaña. Actualmente la superficie de suelos

<sup>329</sup> Banco Mundial, 1995.

afectados por erosión hídrica en Tucumán alcanza a 103 mil ha (4.5% de las 2 millones 252 mil ha de la provincia), 67 mil ha con erosión moderada y 36 mil ha con erosión grave y severa.<sup>330</sup>

La cuenca del Salí, presenta un nivel ligeramente salino en su curso medio, con valores del orden de 2 gr/litro (cloretos y sulfatos de sodio), durante períodos críticos de sequía. En segundo lugar registra porcentajes elevados de manganeso, presentes en cantidades significativas en la represa de El Cadillal, cuya capacidad de almacenaje de (300 Hm<sup>3</sup>) es utilizada para la generación de energía y como principal fuente de provisión de agua potable para la ciudad capital. La concentración de manganeso y en menor cantidad de hierro, acumulados en el fondo de la represa puede llegar a 600 mg/m<sup>3</sup>, dificultando la potabilización del agua. Al no existir, aguas arriba, fuentes antrópicas de generación de nutrientes, la eutrofización que también se verifica en la represa, tiene su origen natural en el acarreo de sólidos, facilitado por los declives más elevados de las Sierras de Curahuasi y Medina, donde se originan los formadores del río Salí.

Un primer problema de contaminación se debe a la sedimentación y contaminación por *Run-off* de carácter superficial del río Salí y de sus principales afluentes. La conjugación de lluvias intensas y declives elevados en las nacientes, seguida por los lechos arenosos de las planicies de pendientes bajas en sus trechos medio e inferior y sus principales afluentes, propicia inundaciones estacionales y un expresivo acarreo de sólidos. Según la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de la Provincia de Tucumán el aporte de cargas al embalse del Frontal sería compuesto en 83% por el *run-off* rural, 11% por desechos industriales, 4% por residuos sólidos urbanos y 2% por aguas residuales domésticos.<sup>331</sup> El uso intensivo del suelo por cultivo de caña de azúcar y la aplicación de defensivos y fertilizantes en altas proporciones suma al arrastre de sólidos compuestos y nutrientes en porcentajes expresivos. Asimismo, se constató la presencia de pesticidas organoclorados (PO), principalmente lindano (concentraciones de hasta 2 µg/l) y metoxicloro (hasta 1,3 µg/l), creciente en la medida de los mayores caudales en el Salí.<sup>332</sup> El volumen estimado de sedimentos por erosión en la cuenca del Salí es de 2 millones 250 mil tn/año las que suman 825 mil tn/año de sedimentos provenientes de las zonas sometidas a riego, totalizando 3 millones 75 mil tn/año el aporte de los sólidos por degradación de la cuenca. El mismo organismo, enumeró, como efluentes relevantes, 16 ingenios azucareros, 3 destilerías, 8 citrícolas, 6 frigoríficos y otras 7 industrias una de

---

<sup>330</sup> De mi entrevista con el Ingeniero en Recursos Hídricos Aníbal Comba, Jefe del Departamento de Cultivo y riego de la Dirección de Irrigación de la provincia de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>331</sup> De mi entrevista con la Dra. Margarita Hidalgo, Secretaría de Estado de Medio Ambiente de la Provincia de Tucumán, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>332</sup> Estos compuestos presentan “baja solubilidad en el agua y elevada solubilidad en la mayoría de los disolventes orgánicos, lo que permite prever que tenderán a acumularse en los tejidos grasos de los organismos vivos... siendo de los compuestos que más persisten en el medio ambiente” (Chaile, 1999).

ellas papelera, todas ploteadas en esquema unifilar, según su localización en las sub-cuencas afluentes al Salí, entre las represas del Cadillal y Frontal del Río Hondo, descargando sólidos y pesticidas; vinaza y residuos de la producción de aguardiente; efluentes del cultivo de cítricos (de volumen elevado y difícil tratamiento) desechos de la papelera (540 l/s), lanzados solo con remoción primaria y desechos de la industria sucro-alcoholera,<sup>333</sup> sumándose los lanzamientos de las citrícolas de 550.000 tn/año. Los residuos sólidos urbanos aportan a la contaminación de la cuenca 67 mil tn/año de origen cloacal y 151 mil tn/año provenientes de basura (aunque no son volcados directamente a la cuenca, el producto de lixiviación contamina las napas subterráneas). Mediciones sistemáticas desde 1950, en afluentes de segunda y primera orden del Salí, establecieron un arrastre superficial medio de 2,70 kg/m<sup>3</sup>, resultando un caudal sólido, junto a la represa de Frontal, de 170 kg/s, o sea, 2 millones 550 mil toneladas anuales y por km<sup>2</sup> de cuenca hidrográfica.<sup>334</sup> La demanda judicial presentada por la vecina provincia de Santiago del Estero por la contaminación del río Salí-Dulce y la reactivación del Comité de la Cuenca Hidrográfica, en el cual se negocia el cobro por el uso de recursos hídricos, podría forzar un cambio en la situación.<sup>335</sup>

Tucumán cuenta con importantes recursos hídricos subterráneos. "El cono aluvial del río salí es una de las reservas de agua subterránea más importante de la provincia con una superficie de 2000 km<sup>2</sup>. La zona apical presenta niveles de grava gruesa a conglomerádica con rodados de metamorfositas gris -oscura y escasos niveles limo-arcillosos con espesores variables entre 70 y 150 m con acuíferos de rendimiento bueno y buena calidad. En la zona media los espesores superan los 300 m de profundidad" (García, 1998, pág. 264). Sin embargo, "se deben controlar la explotación de los llamados "pozos surgentes" que deterioran las condiciones del recurso del subsuelo y de los suelos por donde circula el agua" (op. cit.).

Debido al alto costo de la desalinización el ente regulador considera que el reciclado del agua depende pura y exclusivamente de las industrias y estas no lo realizan. "Se utilizan para un mejor aprovechamiento zonas y turnos de regado y se fomenta el uso de pivotes centrales de riego, para disminuir al 10% el agua que se pierde en esta actividad. Sobre el agua subterránea, se hicieron bajo la gobernación de Bussi cuatro pozos para riego innecesarios, actualmente tapados, y con un alto costo de bombeo. Existió solo un año crítico en las últimas tres décadas, 1989 donde se suspendió el riego,

---

<sup>333</sup> (TETRA TECH, 1999). La época de mayor contaminación y stress en el período de zafra (mayo a Octubre) registra un OD = 0 y un DBO de hasta 220 mg/l en el Río Salí, aumentando los nutrientes, con espuma y olor a ácido sulfhídrico. Al respecto ver Fernández (2001).

<sup>334</sup> Similares valores (3.325.000 tn/año (255 x 12.700 km<sup>2</sup>), registra (TETRA TECH S.A. 1999).

superando el agua desde entonces las capacidades establecidas. Desde ese año se establecieron turnos de riego para un mejor aprovechamiento de la misma".<sup>336</sup>

Los abundantes cursos de agua existentes hacen innecesaria la búsqueda de recursos externos a la cuenca para abastecer las áreas urbanas. Tampoco existen transferencias intercuenas. El caudal del Salí-Dulce, es de 2.500 millones de m<sup>3</sup> de derrame anual, con un caudal de promedio de 10.30 m<sup>3</sup>/s. El resto de los afluentes tiene un caudal promedio de 1.66 m<sup>3</sup>/s. Los ríos, que con variada importancia constituyen la red hidrográfica que contribuye al recurso hídrico del río Salí-Dulce son el Valderrama; Seco; Gastona; Medina; Chico. Estos ríos aportan en conjunto unos 1863 Hm<sup>3</sup>, mientras que el Salí-Dulce representa el 86.1% del total de la cuenca.

No hay datos disponibles ni series históricas de consumo de agua por actividad. De los 4000 hm<sup>3</sup> que presenta promedio el río Salí anualmente se utilizan 500 hm<sup>3</sup> para riego, industria y ganadería y 600 hm<sup>3</sup> para agua potable. Cabe destacar que para riego se utilizan 14 m<sup>3</sup>/seg. desde 15 de septiembre al 31 de diciembre y durante en otro período 7 m<sup>3</sup>/seg. En lo referente al consumo humano la utilización de las fuentes subterráneas es exclusiva de la región inferior, no así en la región superior, en la cual, pese a que la mayoría de las localidades son servidas con fuentes subterráneas, la ciudad de San Miguel de Tucumán consume un gran volumen de las fuentes superficiales destinadas a consumo. El consumo domiciliario promedio era de 224 litros por hab./día en 1993, 289 litros hab./día en 1998 y 306 litros hab./día en 2002. El uso aplicado a la industria azucarera, es también elevado, por cuanto la industria solicita el 100% de agua natural en la época en que la demanda para otros usos se vuelva crítica, en los meses de agosto, septiembre y octubre. Las industrias de Tucumán (ingenios azucareros principalmente) utilizan 15.000 l/s durante 7 meses al año (mayo-noviembre) y el riego unos 500 hm<sup>3</sup>/año, como dato promedio de los últimos 30 años. El consumo industrial era de 56,3 millones de m<sup>3</sup> por año en 1993 y 108,5 en 1998. Se estimaba durante la concesión privada que hacia 2023 llegaría a 172,3 millones con un incremento anual del 14% entre 1995-2000, 3% entre 2000-2005 y 1,6% entre 2005-2005. En consumos no residenciales, sobre un total estimado de 12.408 establecimientos, existían 9.935 pequeños consumidores con 10 m<sup>3</sup>/mes promedio y 2.473 grandes consumidores con 180 m<sup>3</sup>/mes promedio y un consumo total promedio por establecimiento de 44 m<sup>3</sup>/mes. Entre los 1.292 usuarios industriales, 956 eran pequeños consumidores (consumo promedio de 36 m<sup>3</sup>), y 336 grandes con un promedio de 460 m<sup>3</sup>/mes. El consumo promedio industrial era de 146 m<sup>3</sup> por establecimiento. En 1993 existían 1.633 usuarios fiscales (591 inicialmente exentos). Los pequeños eran 822, con consumos de 10 m<sup>3</sup> por mes y los grandes 751 con 495 m<sup>3</sup> por mes. El promedio para todos los usuarios fiscales era de 233

---

<sup>336</sup> Entrevista de Paula Binder al Ingeniero Anibal Comba Jefe del Departamento de Cultivo y riego de la Dirección de Irrigación de la provincia de Tucumán, noviembre de 2002.

m<sup>3</sup> por inmueble.<sup>337</sup> El uso de agua para riego es muy superior al necesario, si se aprovecharan las precipitaciones pluviales en forma tecnificada, pues estas equivalen a dotaciones de 7 mil a 4.500 m<sup>3</sup>/ha, para la región superior e inferior de la cuenca. La utilización del recurso hídrico en regadíos, en toda la cuenca es exclusiva de fuentes superficiales, como así también para la industria azucarera en la región inferior. El empleo de las fuentes subterráneas para regadíos es incipiente en ambas regiones y también para la industria azucarera en la región superior.

El único tratamiento aplicado es el primario realizado en la Planta de San Felipe en la capital provincial. En cuanto a las industrias, pocas son las que aplican tratamiento primario a sus desechos. Eran metas de la concesión privada incorporar tratamiento integral de los desechos cloacales en San Miguel de Tucumán y tratamiento primario en el interior provincial. La usina de la planta de San Felipe recibe la llegada de la cloaca máxima con 1.700.000 m<sup>3</sup> de residuos. Según datos del ENOHSA, en 1999 sólo un 39,2 % del efluente total recibía tratamiento primario que implica únicamente la eliminación de sólidos o su neutralización, mientras que el PH totalmente crudo, es derivado al río Salí.

La disposición final de los residuos sólidos recogidos la efectúa una concesionaria privada en un terraplén higiénico controlado, con un substrato con impermeabilización en su manta y capa de arcilla. Este terraplén se localiza a sólo 1 Km del río, en la zona de infiltración potencial de las aguas superficiales que afluyen por la margen derecha del Salí rumbo a los acuíferos que se forman bajo los terrenos de su margen izquierda. El recojo, escaso tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos urbanos en el río Salí constituyen los principales problemas ambientales de San Miguel de Tucumán. Las inversiones en tratamiento y disposición de efluentes, al no percibirse, no concitan el interés de la población y no forman parte de la agenda de la dirigencia política. A la vez, las constricciones financieras de la provincia impiden su ejecución. Este uso de los desechos alcanza al 30% del total (510 mil m<sup>3</sup>/mes), utilizándose en zonas o áreas de la provincia donde escasea el agua. Es frecuente el uso de la cachaza, un derivado de la fabricación de azúcar con capacidad fertilizante. El riego con efluentes cloacales ha disminuido debido a la emergencia del cólera a principios de la década del noventa en la provincia.<sup>338</sup>

Los resultados analizados<sup>339</sup> para los ríos Salí, Gastona y Medina, indican un comportamiento estacional, observándose valores altos de Demanda Bioquímica de

---

<sup>337</sup> (Ferro, 2001: 24).

<sup>338</sup> De mi entrevista con el Ingeniero en Recursos Hídricos Aníbal Comba, Jefe del Departamento de Cultivo y Riego de la Dirección de Irrigación de la Provincia de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>339</sup> La calidad de los desechos antes de ser tratados deben cumplir con los siguientes parámetros y límites máximos permisibles: Arsénico total As(III y V) 0,5 mg/l, Cianuros CN 0,1 mg/, cadmio Cd 0,1 mg/l, Cromo Cr III 1 mg/l, Cromo Cr VI 0,05 mg/l, Cobre Cu 0,3 mg/l, Mercurio Hg 0,002 mg/l, Plomo Pb 0,5

Oxígeno (DBO), entre 106 y 603 mg/l (en períodos de fin de zafra) y valores bajos entre 3 y 18 mg /l (entre febrero y marzo). Estos períodos de zafra y prezafra coinciden con épocas de sequía (bajos caudales) y lluvia (altos caudales) respectivamente. El Oxígeno Disuelto (OD) cae a cero en los últimos tramos del Salí en época de sequía, no así en época de lluvias (prezafra). Otro tanto ocurre con el contenido de fósforo, determinado como fosfato total, preocupante en época de zafra observándose un incremento y deterioro de las aguas en los últimos años y a lo largo del cauce, disminuyendo el contenido en época de lluvias.<sup>340</sup> El contenido de Sólidos Totales (ST) y Sólidos Sedimentables (SS) y sales disueltas (valores de Conductividad Específica - CE) también varían estacionalmente. Los sólidos presentan valores altos en prezafra disminuyendo en época de zafra. Las sales disueltas se diluyen con el aumento de caudal en épocas de lluvia, reduciendo el contenido de las mismas. Es escasa en todos los casos la dependencia espacial y fuerte la dependencia estacional. La DBO, presenta una marcada disminución entre 1996 y 1998 y una tendencia a mantenerse constante hasta el año 2000, e igual tendencia se observa en las otras variables, excepto el Oxígeno Disuelto, que siempre presenta valores iguales a cero (Tabla N° 2).

**Tabla N° 2. Variación en una selección de indicadores de calidad del agua para la cuenca Salí – Dulce, 1996-2000**

	1996	1998	1999	2000
DBO mg/l	603	56	66	114
OD mg/l	0	0	0	0
Fosfato mg/l	6.5	0.24	0.2	1.3
SS 214 ml/l	4	2	0.8	1.5
ST mg/l	0	812	950	950
CEe ps/cm	1360	815	970	1080

**Fuente:** Departamento de Cultivo y Riego de la Dirección de Irrigación de la Provincia de Tucumán

mg/l, Niquel Ni 0,5 mg/l, Cinc Zn 1 mg/l, Manganese Mn 2 mg/l, Hierro 2 mg/l, Pesticidas Organo Clorados expresados como (Cl. Orgánico) 0,05 mg/l, Pesticidas Organo Fosforados expresados como (P orgánico) 0,1 mg/l, Boro B 2 mg /l, Selenio Se 0,03 mg/l, Estaño Sn 2 mg/l, Fósforo total P 1 mg/l, Conductividad Específica Ke a 25 °C, orgánicos de DBO5 1.000 a 20.000 partes por millón (ppm), PH ligeramente neutro y ligeramente ácido, ausencia de metales y venenos en general no refractarios.

<sup>340</sup> Luján, 1997.



### **Características y tendencias de los servicios de agua y saneamiento**

El número de conexiones de agua potable no diferenciadas por su tipo, según datos de DiPOS, ascendía en 1981 a 172.496. Para 1993, el número de conexiones de servicios de agua potable según DiPOS alcanzaba a 182.245, 167.503 residenciales (91.2%) y las no residenciales (no diferenciadas entre comerciales e industriales) alcanzaban a 14.742, representando al 8.8% del total de las conexiones.<sup>341</sup> Este porcentaje, sin embargo, se estimaba subvaluado, ya que una serie de comercios y establecimientos productivos se hallaban empadronados como residenciales, calculándose que la cifra real de conexiones no residenciales alcanzaba el 9,2% del total de conexiones.<sup>342</sup> Tras el fracaso de la privatización, los datos de Agosto de 2001 del ENOHSA, actual prestador, cifran en 217.737 las conexiones de agua potable, 216.058 99.2% domiciliarias y 0.8% no residenciales.<sup>343</sup>

El monto de facturación de DiPOS en el cuarto bimestre de 1993 (julio-agosto), alcanzó U\$S 3,84 millones. Cuando la concesión privada se hizo cargo del servicio en agosto de 1995, la facturación alcanzaba casi U\$S 5.6 millones por bimestre. Para el total de la facturación de DiPOS, el cobro en término alcanzaba al 41%, alcanzando picos máximos de cobrabilidad en 1992 (71%) y 1993 (86%) alcanzando la cobrabilidad al inicio de la concesión al 40% de los usuarios. Tras el fin de la concesión privada de los más de 200 mil usuarios abastecidos, el 86% estaba en mora, el 39,2% nunca había pagado una factura desde el comienzo de la concesión y sólo 9,4% las había abonado todas.<sup>344</sup> Este porcentaje de no cobrabilidad se aproximaba a lo establecido en el Plan de Mantenimiento, Mejoras y Expansión del Servicio (PMMES) que indicaba que no se reconocería una cobrabilidad menor al 85% de la facturación. La empresa dejó de facturar desde noviembre de 1997, calculando una pérdida mensual de U\$S 2,8 millones.<sup>345</sup> Actualmente la facturación bimestral del ENOHSA alcanza a los \$ 3,2 millones de pesos (menos de 1 millón de dólares) con un porcentaje de cobrabilidad del 48.3%.<sup>346</sup> Hacia 1980 **el agua no contabilizada** alcanzaba al 43% del agua producida y en 1993 al 40% descendiendo al 38% según el último registro del ENOHSA (agosto de 2001).<sup>347</sup> La

---

<sup>341</sup> Fuente: DiPOS, 1981.

<sup>342</sup> En 1995 estaban catastradas apenas 65.997 cuentas en el interior, conforme datos de Obras Sanitarias Tucumán (OST).

<sup>343</sup> Obras Sanitarias de Tucumán, 2001.

<sup>344</sup> Diario La Gaceta, 23 de junio de 1998.

<sup>345</sup> Diario El Cronista, diciembre de 1997.

<sup>346</sup> Entrevista al Ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002 y Obras Sanitarias de Tucumán, 2001.

<sup>347</sup> Obras Sanitarias de Tucumán, 2001.

definición del concepto de agua no contabilizada, fue tomada del contrato de concesión del área metropolitana de Buenos Aires e incluye a "toda aquella que habiendo sido producida en pozos, a plantas de tratamiento no es comercializada. Por lo tanto, se encuentran bajo esa categoría: a) agua usada para la operación propia de las plantas de tratamiento, b) pérdidas en la planta de tratamiento, c) pérdidas por infiltración y/o roturas en los sistemas troncales, d) pérdidas por infiltración y/o roturas en las redes de distribución, e) usos de agua potable exentos de cobro y f) usos no autorizados de agua potable".<sup>348</sup>

Según los datos oficiales, entre 1980 y 1991 se registró un incremento significativo del porcentaje de población con cobertura. Mientras que en 1980, 132.308 viviendas, (66.7%) y 636.852 habitantes el 66.4% de la población provincial accedían a servicios de agua corriente a través de red pública, un 12.8% de la población lo hacía a través de diversos tipo de perforaciones un 9.3% a través de pozos y un 11% a través de otros mecanismos, en 1991, la cobertura de agua corriente por red pública se había incrementado al 83.4% de las viviendas y al 77.2% de la población provincial, otro 7.7% de la población lo hacía a través de diverso tipo de perforaciones, un 2.3% a través de pozos y otro 12% a través de otras formas de acceso al servicio.<sup>349</sup> En la capital provincial, en 1980 el 89% de las viviendas contaba con el servicio y en 1991 el porcentaje de viviendas con cobertura ascendía al 98.2%. La misma tendencia se verificaba en la proporción de viviendas con acceso al agua potable en los demás departamentos provinciales entre esos dos años.<sup>350</sup> Sin embargo, estos incrementos, como puede observarse no alteran prácticamente la distribución de la provisión del servicio en las viviendas entre los distintos departamentos político administrativos de la provincia.<sup>351</sup> Las últimas cifras oficiales de población provincial diferenciada por el tipo de acceso al agua potable provienen del Censo Nacional de población y Viviendas de 1991, presentaban las siguientes características Tablas N° 3 y 4):

---

<sup>348</sup> Fuente: Obras Sanitarias de Tucumán, 2001.

<sup>349</sup> INDEC, 1993, pág. 35, INDEC, 1980, págs. 32-33.

<sup>350</sup> INDEC, 1993, pág. 36, INDEC, 1980, págs. 59 y 60.

<sup>351</sup> INDEC, 1993, pág. 36.

**Tabla N° 3. Población y tipo de servicio de agua, San Miguel e interior, 1991**

Provisión y procedencia del agua	San Miguel de Tucumán	%	Interior de la provincial	%	Total	%
<b>Total de población</b>	<b>467.785</b>	<b>100.0</b>	<b>667.599</b>	<b>100.0</b>	<b>1.135.384</b>	<b>100.0</b>
<b>Agua de red pública<sup>352</sup></b>	<b>429.708</b>	<b>91.8</b>	<b>447.059</b>	<b>66.9</b>	<b>876.767</b>	<b>77.2</b>
<b>Cañería en la vivienda</b>	<b>367.318</b>	<b>78.5</b>	<b>340.659</b>	<b>51.0</b>	<b>707.668</b>	<b>62.3</b>
Red pública (agua corriente)	<b>361.009</b>	77.1	312.920	46.9	<b>673.929</b>	59.4
Perforación/bomba a motor	2.777		18.295		21.072	
Perforación/bomba manual	114		2.102		2.216	
Pozo	137		2.331		2.468	
Agua de lluvia	0		157		157	
Transporte por cisterna	464		931		1.395	
Río, canal, arroyo	0		1.041		1.041	
Desconocido	2.817		2.573		5.390	
<b>Dentro del terreno</b>	<b>72.459</b>	<b>15.5</b>	<b>229.290</b>	<b>34.3</b>	<b>301.749</b>	<b>26.6</b>
Red pública (agua corriente)	<b>68.699</b>	14.7	134.139	20.0	<b>202.838</b>	17.8
Perforación/bomba a motor	908		14.847		15.755	
Perforación/bomba manual	1.704		46.502		48.206	
Pozo	464		23.103		23.567	
Agua de lluvia	1		774		775	
Transporte por cisterna	22		2.443		2.465	
Río, canal, arroyo	0		5.509		5.509	
Desconocido	661		1.972		2.633	
<b>Fuera del terreno</b>	<b>14.227</b>	<b>3.0</b>	<b>71.016</b>	<b>10.6</b>	<b>85.243</b>	<b>7.5</b>
Red pública (agua corriente)	12.497		21.023		33.520	
Perforación/bomba a motor	183		2.958		3.141	
Perforación/bomba manual	456		7.245		7.701	
Pozo	426		12.371		12.797	
Agua de lluvia	24		493		517	
Transporte por cisterna	151		9.385		9.536	
Río, canal, arroyo	140		16.462		16.602	
Desconocido	350		1.079		1.429	
<b>Desconocido Total</b>	<b>13.781</b>	<b>2.9</b>	<b>26.944</b>	<b>4.0</b>	<b>40.725</b>	<b>3.6</b>

Fuente: (INDEC, 1993a)

<sup>352</sup> Tienen provisión de agua de red pública por cañería, dentro de la vivienda o el terreno. No se incluyen otras formas de abastecimiento de agua, como la proveniente de perforaciones con bomba a motor o manual, etc. Porque los datos censales son insuficientes para establecer rigurosamente la potabilidad del agua en esos casos.

**Tabla N° 4. Población provista con agua potable por departamento, Provincia de Tucumán 1980-1991**

<b>Departamento</b>	<b>Población en hogares particulares 1980</b>	<b>Población provista con agua potable a través de red pública</b>	<b>Población en hogares particulares 1991</b>	<b>Población provista con agua potable a través de red pública</b>
<b>Burruyacu</b>	31.553	16.2%	29.039	10.355 (35.6%)
<b>San Miguel de Tucumán</b>	378.474	85.3%	467.785	429.708 (91.8%)
<b>Cruz Alta</b>	103.765	56.4%	131.700	92.115 (69.9%)
<b>Chicligasta</b>	59.912	56.1%	63.168	47.495 (75.2%)
<b>Famaillá</b>	28.462	47.4%	26.599	18.601 (69.9%)
<b>Graneros</b>	11.197	28.0%	11.795	5.045 (42.8%)
<b>Alberdi</b>	21.173	48.7%	24.307	16.658 (69.2%)
<b>La Cocha</b>	11.368	32.3%	14.603	8.811 (60.9%)
<b>Leales</b>	53.336	23.2%	47.248	21.661 (45.8%)
<b>Lules</b>	36.361	56.5%	44.697	34.867 (78.8%)
<b>Monteros</b>	57.922	49.1%	51.739	37.423 (73.1%)
<b>Río Chico</b>	43.060	47.4%	48.094	32.127 (67.5%)
<b>Simoca</b>	34.415	3.1%	30.496	8.830 (29.2%)
<b>Tafi del Valle</b>	7.314	28.8%	11.386	4.217 (37%)
<b>Tafi Viejo</b>	49.173	73.1%	79.298	64.138 (81.7%)
<b>Trancas</b>	13.545	22.8%	11.912	5.206 (44.1%)
<b>Yerba Buena</b>	18.583	77.2%	43.518	39.519 (90.8%)
<b>Total</b>	<b>959.673</b>	<b>(62.0%)</b>	<b>1.135.384</b>	<b>876.776 (77.2%)</b>

Fuente: INDEC, 1993a, págs. 97-113.

El último dato de **población cubierta con servicio de agua potable** suministrado por el ENOHSA en 1999 indica que sobre un total de 1.020.693 habitantes, 902.483,

(88.4%), accede al servicio de agua potable por red pública no incluyendo datos desagregados sobre las otras formas de acceso al servicio.<sup>353</sup>

### **Calidad del agua para consumo humano**

Al crearse en 1981, DiPOS había adoptado como normas de calidad para definir la potabilidad del agua, las usadas por Obras Sanitarias de la Nación. Actualmente, los niveles de calidad del servicio de agua potable a través de red de agua corriente en la provincia establecen el cumplimiento de los requerimientos en la materia de la Organización Mundial de la Salud. Los parámetros actuales de cumplimiento alcanzan al 100% en todos los casos excepto en el caso de algunos ácidos grasos saturados, variando entre el 90.9% y el 66.7% de cumplimiento de los estándares establecidos.<sup>354</sup> Se toman muestras de agua natural de origen superficial y se analizan los parámetros para plaguicidas (trimestral), análisis químicos + DBO + OC + HC + fenoles (cada 4 meses), análisis químicos + metales pesados + fenoles + hidrocarburos + detergentes (mensuales), análisis bacteriológicos (diarios) y datos básicos de pH, turbiedad, alcalinidad (cada dos horas). En cuanto al agua natural de toma subterránea se realizan análisis químicos semestrales y análisis bacteriológicos trimestrales. Al agua potabilizada en la salida del establecimiento potabilizador se le toman muestras para examinar su pH, turbiedad, alcalinidad, análisis bacteriológicos cada dos horas y análisis químicos + DBO + OC + HC + fenoles + metales pesados (una vez al mes) y al agua potabilizada en el sistema de distribución se le realizan análisis bacteriológicos mensuales cuya frecuencia está determinada por la cantidad de población abastecida: hasta 2 mil habitantes una muestra, de 5 a 100 mil habitantes una muestra cada 5 mil habitantes y más de 100 mil habitantes una muestra cada 10 mil habitantes, midiéndose en cada análisis bacteriológico el cloro residual y en un 20% de las muestras la turbiedad, el pH, la dureza, los residuos conductimétricos, el amoníaco, nitritos, nitratos, hierro y manganeso.<sup>355</sup>

### **Servicios de cloacas**

Hacia 1981, según datos de DiPOS, el número de conexiones domiciliarias de cloacas, concentradas mayoritariamente en San Miguel de Tucumán, alcanzaba a 48.261 y hacia 1991, las mismas ascendían en el ámbito provincial a 50.493 no diferenciando la

---

<sup>353</sup> Esta información no discrimina la población servida a través de diferentes modos y tipos de cobertura de ambos servicios, ni su distribución según la división político-administrativa de la provincia. Fuente: ENOHSA, 2001.

<sup>354</sup> ENOHSA, 2001.

<sup>355</sup> ENOHSA, 2001 y de mi entrevista al ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

información disponible entre conexiones residenciales y no residenciales.<sup>356</sup> Datos del ENOHSA de Agosto de 2001 cifran en 125.714 las conexiones a desagüe cloacal de las cuales 124.875 (99.3%) son domiciliarias y 1.037 (0.7%) no residenciales.

Hacia 1980 sólo el 18.9% de las viviendas y el 23% de la población provincial contaba con desagües cloacales.<sup>357</sup> La cobertura de este servicio se concentraba prácticamente en la capital provincial siendo el acceso a desagües cloacales casi inexistente en el interior provincial. En San Miguel de Tucumán, en 1980, el 38.1% de las viviendas contaba con el servicio, en Tafí Viejo el 13.2% en Chicligasta el 21.4%, en Monteros el 9.3% en Famaillá el 7.9% en Río Chico al 12.5% en Leales al 1.2% mientras que en los departamentos de Alberdi, Burruyacu, Cruz Alta, La Cocha, Graneros, Lules, Simoca, Tafí del Valle, Trancas y Yerba Buena que para entonces agrupaban al 31% de la población provincial el servicio era inexistente.<sup>358</sup> Para el mismo año, sólo el 17.3% de la población tenía retrete con descarga a red pública, un 38.6% tenía retrete sin descarga, un 35% utilizaba "otros sistemas" y casi uno de cada diez tucumanos, el 8.8% de la población provincial, no tenía retrete en sus viviendas.<sup>359</sup> Si bien entre 1980 y 1991 se registra un incremento significativo que eleva el porcentaje de población que dispone de servicios cloacales tanto en el total provincial como en cada uno de los departamentos en que se divide el territorio tucumano, los porcentajes de viviendas que disponen de este servicio alcanzaban apenas a un tercio del total de viviendas particulares de la provincia hacia inicios de la década del noventa. En 1991 la cobertura sólo alcanzaba al 34.5% de las viviendas y al 32.8% de la población provincial. Sin embargo, pese a este crecimiento global, en los departamentos anteriormente mencionados, carentes del servicio en 1980, el porcentaje de población servida en 1991 no superaba el dígito (Tablas N° 5 y 6).<sup>360</sup>

---

<sup>356</sup> Fuente: DiPOS, 1991.

<sup>357</sup> Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, 1993, pág. 50.

<sup>358</sup> INDEC, 1993, pág. 36 e INDEC, 1980, págs. 61- 62.

<sup>359</sup> INDEC, 1980, págs. 36-37.

<sup>360</sup> INDEC, 1993, pág. 35.

**Tabla N° 5. Población en hogares particulares según tipo de saneamiento básico San Miguel de Tucumán e interior provincial 1991**

Servicio sanitario	San Miguel de Tucumán	%	Interior Provincial	%	Total	%
<b>Total de población</b>	<b>467.785</b>	<b>100.0</b>	<b>667.599</b>	<b>100.0</b>	<b>1.135.384</b>	<b>100.0</b>
<b>Con desagüe cloacal a red pública<sup>361</sup></b>	<b>289.507</b>	<b>61.9</b>	<b>82.930</b>	<b>12.4</b>	<b>372.437</b>	<b>32.8</b>
<b>Con inodoro o retrete con descarga de agua de uso exclusivo de los miembros del hogar</b>	<b>366.937</b>	<b>78.4</b>	<b>389.657</b>	<b>58.4</b>	<b>756.594</b>	<b>66.6</b>
Red pública (cloaca)	268.293		78.674		346.967	
Cámara séptica y pozo ciego	45.075		170.256		215.331	
Sólo a pozo ciego	51.092		131.442		182.534	
Ignorado	2.477		9.285		11.762	
<b>Con inodoro o retrete con descarga de agua de uso compartido</b>	<b>37.120</b>	<b>7.9</b>	<b>39.502</b>	<b>5.9</b>	<b>76.622</b>	<b>6.7</b>
Red pública (cloaca)	21.214		4.256		25.470	
Cámara séptica y pozo ciego	5.258		13.581		18.839	
Sólo a pozo ciego	10.075		20.450		30.525	
Ignorado	573		1.215		1.788	
<b>No tiene inodoro o retrete con descarga de agua</b>	<b>54.566</b>	<b>11.7</b>	<b>220.126</b>	<b>33.0</b>	<b>274.692</b>	<b>24.2</b>
<b>Desconocido</b>	<b>9.162</b>	<b>2.0</b>	<b>18.314</b>	<b>2.7</b>	<b>27.476</b>	<b>2.4</b>

Fuente: (INDEC, 1993a: 97-113).

<sup>361</sup> Tienen retrete con descarga de agua a red pública (cloaca) de uso exclusivo o compartido con otro hogar.

**Tabla N° 6. Población provista con desagües cloacales según departamento provincia de Tucumán 1991**

<b>Territorio</b>	<b>Población en hogares particulares</b>	<b>Población provista con desagües cloacales</b>	<b>%</b>
<b>Burruyacu</b>	29.039	203	0.7
<b>San Miguel de Tucumán</b>	467.785	289.507	61.9
<b>Cruz Alta</b>	131.700	8.243	6.3
<b>Chicligasta</b>	63.168	18.287	28.9
<b>Famaillá</b>	26.599	6.467	24.6
<b>Graneros</b>	11.795	39	0.3
<b>Alberdi</b>	24.307	8.486	34.9
<b>La Cocha</b>	14.603	29	0.2
<b>Leales</b>	47.248	1.767	3.7
<b>Lules</b>	44.697	7.576	16.9
<b>Monteros</b>	51.739	8.303	16.0
<b>Río Chico</b>	48.094	8.837	18.4
<b>Simoca</b>	30.496	249	0.8
<b>Tafí del Valle</b>	11.386	25	0.2
<b>Tafí Viejo</b>	79.298	13.926	17.6
<b>Trancas</b>	11.912	47	0.4
<b>Yerba Buena</b>	43.518	446	1.0
<b>Total</b>	<b>1.135.384</b>	<b>372.437</b>	<b>32.8</b>

Fuente: (INDEC, 1993: 97-113).

Según datos del ENOHSA, hacia 1999, en el área bajo su cobertura, sobre un total de 1.020.693 habitantes, 515.577 habitantes, (50.5%), tenían acceso a desagües cloacales en la provincia de Tucumán. Según informes de consultoras privadas, para el mismo período, el 55% de la población de Tafí Viejo cuenta con desagües cloacales y un poco más del 10% en Yerba Buena cuenta con este servicio.<sup>362</sup> El dato oficial más reciente, registra en Mayo de 2002, que en la capital provincial el 58% de la población accedía a servicios de saneamiento a través de red pública o cloaca, un 9.3% a través de cámara séptica y pozo ciego, un 19.9% sólo a través de pozo ciego y un 12.5% no tenía acceso a ninguna forma de drenaje cloacal.<sup>363</sup>

<sup>362</sup> Fuente: TETRA TECH, 1999.

<sup>363</sup> INDEC, EPH, 2002d.



### **Características demo-geográficas y socio-económicas**

En Octubre de 2001, la población de la provincia de Tucumán alcanzaba a los 1.336.664 habitantes agrupando al 3.7% del total de los 36.223.947 habitantes de Argentina. En la capital provincial, San Miguel de Tucumán, vivían para esa fecha 697.936 habitantes.<sup>364</sup> Por su cantidad de población, Tucumán ocupa el quinto lugar entre las provincias argentinas, siendo la más poblada de la región Noroeste del país.<sup>365</sup>

**La distribución de la población por género** muestra que del total de la población en 1991, 561.101 habitantes (49.1%) eran varones y 581.004 (50.9%) mujeres siendo el índice de masculinidad de 96.6. Según datos de 2001, la proporción de mujeres se incrementó ya que los 645.388 varones representan al 48.3% de los habitantes y las 663.026 mujeres al 51.7%.<sup>366</sup> **La distribución etaria de la población provincial** traza un perfil netamente joven. Un 39.8% de la misma, hacia 1991, tenía no más de 14 años, el 17.5% entre 15 y 25 años y el 20.5% entre 25 y 40 años, el 10% entre 40 y 50, otro 7% entre 50 y 65 años y sólo el 5% de la población superaba los 65 años de edad.<sup>367</sup> La tasa global de fecundidad por mujer registra una tendencia decreciente (2.99) en 1990, (2.77) en 1995, (2.59) en 2000 y una proyección para 2005 de 2.44, pero a la vez se ubica entre las más altas del país.<sup>368</sup>

**El crecimiento poblacional en la provincia** entre el decenio 1980 y 1991 fue del 17.4% estimándose que para 2005 la población alcanzará a 1.367.092 habitantes. La representación de la población tucumana en el total nacional se mantuvo estable en la última década. En 1991 representaba el 3.5% de la población nacional, en 2001 el 3.7% y se estima que en 2010 represente el 3.5% del total de la población del país.<sup>369</sup> Durante la década del noventa, la población provincial ha crecido *naturalmente* a razón de 15 mil nuevos habitantes por año (1.3% anual). En 1991, el 90% de la población provincial había nacido en la provincia, un 9% en el resto del país y sólo el 1% era extranjera.<sup>370</sup>

Desde el punto de vista sociodemográfico, Tucumán se destaca en el conjunto nacional por un indicador relevante desde el decenio 1960-1970, su localización sobresaliente como un territorio expulsor de población debido a la crisis de su agroindustria más importante, la producción azucarera.<sup>371</sup> Este fenómeno continuará, si bien en menor

---

<sup>364</sup> INDEC, 2002a.

<sup>365</sup> INDEC, 2002a.

<sup>366</sup> INDEC, 1993<sup>a</sup>, pág. 61.

<sup>367</sup> Se incluye la información del año 1991, ya que la correspondiente al Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001 está aún en etapa de procesamiento.

<sup>368</sup> INDEC, 2002a.

<sup>369</sup> INDEC, 1993b.

<sup>370</sup> INDEC, 1993<sup>a</sup>, pág. 3.

<sup>371</sup> Mientras que entre 1947-1960 la población de Tucumán creció en un 30%, siendo este incremento superior en 4 puntos porcentuales al promedio nacional del período, entre 1960 y 1970 mientras que en el ámbito nacional la población creció un 17%, en la provincia decreció -1%. Fuente INDEC, 1970. Este decrecimiento, está vinculado con el cierre de los ingenios azucareros. Para el período 1966-70 se estima en

medida, durante la década del ochenta, al término de la cual la provincia se sitúa entre las que componen el grupo de las que perdieron población en el período. Este proceso tuvo como correlato paralelo, una migración interna hacia la capital provincial y las capitales departamentales.<sup>372</sup>

**La distribución de la población provincial según el tipo de viviendas**, registra 241.532 viviendas particulares ocupadas de las cuales, 187.149 son casas (77.4% de las viviendas) habitadas por 893.523 personas (78.7% de la población), 120.130 de las cuales son casas tipo "A"<sup>373</sup> y 67.019 casas tipo "B", 30.079 ranchos o casillas (12.4% de las viviendas) habitadas por 142.374 personas (12.5% de la población), 17.794 departamentos (7.3% de las viviendas) habitados por 68.749 personas (6% de la población), 695 casas de inquilinato (0.3% de las viviendas) habitadas por 3.845 personas (0.3% de la población), 140 hoteles o pensiones (0.1% de las viviendas) habitados por 946 personas (0.1% de la población), 331 locales no construidos para habitar (0.1% de las viviendas) habitados por 1.138 personas (0.1% de la población), 144 viviendas móviles (0.1% de las viviendas) habitados por 516 personas (0.1% de la población), y 5.203 casos desconocidos (2.1% de las viviendas) donde habitan 24.293 personas, (2.1% de la población).<sup>374</sup> En promedio, cada vivienda particular ocupada contiene 1.08 hogares y alberga 4.7 personas. Hacia 1991, el 42% de la población habitaba en construcciones de calidad inferior, coincidentes con condiciones de hacinamiento y un 27.7% de la población que habitaba en viviendas particulares (24.2% de los hogares) padecía alguna Necesidad Básica Insatisfecha.<sup>375</sup>

**Distribución de la población en el área.** Con un área de sólo 22.524 km<sup>2</sup>, Tucumán es la provincia más pequeña del territorio Argentino. La distribución poblacional revela una marcada concentración de los habitantes en la franja que, comenzando en San Miguel de Tucumán, se extiende hacia el sur del territorio provincial a lo largo de la ruta 38, con Concepción como ciudad principal. Esta concentración de la población en esta área se explica por la proximidad de la mayoría de los ingenios azucareros, principal actividad agroindustrial de la provincia, como de otras actividades industriales, comerciales y de servicios. Por otra parte, desde 1960, la población provincial urbana fue experimentando un continuo crecimiento en desmedro de las áreas rurales.

**La población urbana de la provincia**, que vivía en ciudades mayores a diez mil habitantes, representaba el 54,3% en 1960, el 64,6% en 1970, el 66.5% en 1980 y el 77% en 1991 de la población provincial.<sup>376</sup> Sin embargo, por el tamaño de la provincia y la

---

150 mil las personas expulsadas del territorio provincial. Emigran fundamentalmente hacia el Gran Buenos Aires y otros cordones industriales del país (Cuenya, 1977).

<sup>372</sup> INDEC, 1993a, pág. 28.

<sup>373</sup> La casa tipo "A" es una vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común. La casa de tipo "B", es la que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería, de retrete, con descarga de agua, tiene piso de tierra de otro material que no sea cerámica, baldosas, mosaico, madera, alfombra, plástico, cemento o ladrillo fijo (INDEC, 1993a, pág. 20).

<sup>374</sup> INDEC, 1993a, pág. 45.

<sup>375</sup> INDEC, 1993a, pág. 35.

<sup>376</sup> INDEC, 1993a, págs. 28-29.

densidad de población en Tucumán se constituye un verdadero entramado urbano-rural. **Tucumán es la provincia más densamente poblada de argentina** con 59.3 habitantes por km<sup>2</sup> en 2001, cifra que supera ampliamente el promedio nacional de 12 habitantes por km<sup>2</sup>.<sup>377</sup> En la capital provincial, San Miguel de Tucumán, habitaban en 2001 697.936 personas, concentrando al 52% de la población provincial, con una densidad de población de 5.258.57 habitantes por km<sup>2</sup>.<sup>378</sup>

La alta densidad de población, su crecimiento y concentración en el Gran San Miguel de Tucumán articulado a la falta de inversiones para el tratamiento de los desechos cloacales e industriales produce una serie de **impactos ambientales sobre los recursos de agua**. Por un lado, el crecimiento demográfico de la capital ubicada en la cuenca del río Salí, la cual representa el 80% de las cuencas de la provincia, ha descripto una tendencia a situarse en sus márgenes urbanos y en la cabecera del departamento de Cruz Alta, la "Banda del Río Salí" lindante con San Miguel de Tucumán. Esta última ciudad, con un poco más de 110 mil habitantes y con una densidad de población de 1.645.58 habitantes por km<sup>2</sup>, se recuesta sobre el río, principal afluente de la provincia.<sup>379</sup> En este espacio urbano se localiza la población más pobre, con mayor cantidad de niños por hogar y peores condiciones de acceso a la provisión de agua potable y cloacas. Es más, "los nuevos barrios se han asentado sobre el lecho de inundación del río Salí, de la misma manera que se ha favorecido la densificación de los asentamientos al lado del vaciadero de basura".<sup>380</sup>

El crecimiento de población de escasos recursos con escaso acceso al agua potable y al saneamiento en esta zona, incrementó el arrojado de residuos particulares a las aguas del río, lo mismo que la proliferación de basurales a cielo abierto potenciando la polución ambiental.<sup>381</sup> Del total de las aguas negras recogidas, solamente 20% reciben depuración; estando la única planta existente equipada solo con tratamiento primario. A esta situación ambiental ha contribuido además la proximidad de efluentes relevantes en la zona, especialmente ingenios azucareros (con un volumen de 92.000.000 de m<sup>3</sup>), empresas de producción citrícola y frigoríficos que descargan en los ríos y embalses sus desechos no tratados.<sup>382</sup>

San Miguel de Tucumán, desde hace 50 años viene incrementando su peso poblacional en el total provincial. En 1947, el 30% de los habitantes de la provincia vivía en la capital provincial, en 1960 concentraba al 38% de la población de la provincia, en 1970 al 46%, en 1980 al 51%, en 1991 al 54% y en 2001 al 52%. La expansión urbana "reconoce dos etapas: *una primera etapa expansiva* que triplicó la superficie de suelo urbano llevándola de 2.982 Ha en 1950 a 9.447 Ha en 1980 y *una segunda etapa de*

---

<sup>377</sup> INDEC, 2002a.

<sup>378</sup> INDEC, 2002a.

<sup>379</sup> INDEC, 1998b, pág.38.

<sup>380</sup> Mansilla, 2000.

<sup>381</sup> Bomba, 1994.

<sup>382</sup> Del análisis del río antes del Canal Norte se obtiene un DBO de 20 mg/lit y en su tramo final de estudio, tiene un DBO de 712 mg/lit. Esto prueba que el río en su recorrido por el área metropolitana sufre un elevado grado de contaminación (Cuozzo, et al., 1999).

*densificación* donde la ciudad crece en 18 años 2.292 hasta llegar a las 10.745 Ha actuales".<sup>383</sup>

Entre 1980 y 1991, la capital provincial incrementó en un 25% su población, a la vez que crecía la población del resto de los centros urbanos de la provincia en desmedro de las zonas rurales, movimientos de población que incrementaron el índice de urbanización provincial.<sup>384</sup> Estos procesos migratorios hacia la capital provincial, se tradujeron en la creación de nuevas villas miserias instaladas en el cordón del Gran San Miguel y en la "Banda del Río Salí" implicando nuevas formas de sociabilidad de sus habitantes diferentes a las comprometidas en su anterior adscripción a la cultura obrera vinculada a la producción de azúcar. A la vez, se dislocaban, constituyéndose con otro perfil, las identidades sociales en el ámbito rural.<sup>385</sup> A partir de este acelerado proceso de urbanización, "San Miguel de Tucumán fue expandiéndose, hasta conformar un aglomerado urbano, que se define como el Gran San Miguel de Tucumán comprendiendo los municipios: Capital, Las Talitas, La Banda del Río Salí, Yerba Buena, Tañi Viejo y comunas rurales colindantes muchos de ellos con sus propias autoridades municipales".<sup>386</sup>

**En cuanto a las actividades económicas de la provincia,** la producción azucarera ha sido históricamente su principal actividad productiva. Sin embargo, desde 1966 se sumergió en una crisis de carácter crónico y estructural cuando durante la dictadura militar del General Onganía, cierran once de los veintisiete ingenios de la provincia. En la década del noventa, a partir del creciente proceso de liberalización de la economía se agudiza la crisis del sector al permitirse las importaciones subsidiadas del producto de Brasil, operando la industria a pérdida durante las zafas de principios de la década, situación que se profundiza por la eliminación de barreras arancelarias con Brasil, en el marco del Mercosur.

Mientras en 1970 el sector primario representaba el 22.3% del producto bruto provincial, en 1993 el mismo sector generaba el 11%, el sector secundario en 1970 explicaba el 22.5% y en 1993 el 31% y por último, el sector servicios aumentaba su participación del 55.2% en 1970 al 58% de la actividad económica global en 1993, año en que la misma se desagregaba entre la oferta de servicios financieros (5%), transporte y comunicaciones (7.5%), comercio (16%), turismo (8%), gobierno 10%, enseñanza y servicios sociales (13%).<sup>387</sup> Si bien la producción azucarera en Tucumán explica más de la mitad del producto del sector primario de su economía, la citricultura (en especial el limón y la elaboración de jugos y esencias) tiene un alto grado de desarrollo, alcanzando la provincia una fuerte presencia en el mercado mundial.<sup>388</sup> Dentro de la producción industrial se destacan la fabricación de camiones, vehículos de transporte colectivo y sus

---

<sup>383</sup> Cuozzo, et. al, 2002, pág. 6.

<sup>384</sup> Fuente: INDEC, 1993a, pág. 29.

<sup>385</sup> Al respecto puede consultarse a Bisaseca, et. al, 2000.

<sup>386</sup> Al respecto ver a Gómez López (2000).

<sup>387</sup> Para 1970, ver: Gobernación de Tucumán, 1980, Tomo II: 449; para datos de 1993, INDEC, 1996.

<sup>388</sup> Sobre el desenvolvimiento de la industria citrícola en Tucumán en este período, ver Aguilera, 1997. Tucumán era en 1997 el segundo productor mundial de limón luego de los Estados Unidos. Fuente: INDEC, 1999.

partes y la industria textil.<sup>389</sup> Como el resto del país, Tucumán en los últimos 20 años, ha sufrido un proceso de desindustrialización perdiendo, en ese lapso, más de la mitad de sus establecimientos productivos.<sup>390</sup>

**La dinámica del empleo en Tucumán** registra, desde fines de los años sesenta, patrones sobresalientes ya que, desde entonces, la provincia presenta los mayores índices de desocupación en el ámbito nacional. Hacia mayo de 1983 **la tasa de empleo** alcanzaba a 33.8% hacia mayo de 1983, al 32.7%, en mayo de 1990 y al 28.7% en mayo de 2002, por debajo del 32.8% del promedio nacional. **La tasa de desempleo**<sup>391</sup> en la capital provincial alcanzó en Abril de 1974 el 10,6%<sup>392</sup>, en mayo de 1980 el 6,3%, en mayo de 1983 el 8.1%, en mayo de 1990 el 11.5%, en mayo de 1995 meses antes del inicio de la concesión privada en el sector de agua potable y saneamiento alcanzaba al 20% y la subocupación a más del 12%. En mayo de 2002, la desocupación abarcaba al 23% de la Población Económicamente Activa (PEA), superando el 21.5% registrado en el ámbito nacional, mientras que la tasa de subocupación<sup>393</sup> para la misma fecha alcanzó el 15,5% por debajo del promedio nacional del 18.6 %.<sup>394</sup> Con una PEA del 36%, el sector público provincial emplea, en mayo de 2002, a un 29.7% de la población económicamente activa actuando como un seguro de desempleo encubierto.

**La tasa de actividad de San Miguel de Tucumán y Taquí Viejo** en abril de 1974 alcanzaba al 34.5%, en mayo de 1980 al 35.1%, en mayo de 1983 al 36.8%, en mayo de 1990 al 36.9% y en mayo de 2002 al 37,2% de la población por debajo del porcentaje nacional que se ubicaba en 41.8%.<sup>395</sup> Hacia 1999, Tucumán representaba el 2.6% del producto bruto del país y ocupaba con \$ 5.166, el vigésimo puesto entre los 24 distritos argentinos en **cuanto a su PBG por habitante**, a pesar de que la provincia se ubicaba sexta en el ámbito nacional **por su PBG provincial** de \$ 6.905 millones anuales.<sup>396</sup> El PBG per cápita evolucionó, a \$ constantes de 1996, desde \$ 4.620 en 1970, \$ 5.809 en 1979, \$ 4.953 en 1995.<sup>397</sup> **La distribución del ingreso** muestra en la provincia patrones marcadamente regresivos. Mientras en 1984 el decil más bajo de los hogares según la escala de ingresos per cápita familiar percibía el 3.2% del total y el decil más alto el 23.4%, en 1990 el 10% más bajo recibía el 2.0% y el decil más alto el 29.1% y en Mayo de 2002 el decil más bajo apenas percibía el 1.8% y el decil más alto el 25.6% de los

---

<sup>389</sup> INDEC, 1996.

<sup>390</sup> INDEC, 1996.

<sup>391</sup> La tasa de desempleo se calcula como proporción de los que se hallan desocupados sobre el total de los económicamente activos (ocupados más desocupados) (INDEC, 2002c).

<sup>392</sup> INDEC, 1974.

<sup>393</sup> Se trata de la proporción de quienes trabajan, en forma involuntaria, menos de 35 horas semanales, sobre la población económicamente activa (ocupados más desocupados) (INDEC, 2002c).

<sup>394</sup> INDEC, 2002c.

<sup>395</sup> INDEC, 2002b.

<sup>396</sup> Fuente: Consejo Federal de Inversiones, 2000.

<sup>397</sup> Fuente: Consejo Federal de Inversiones, 2000.

ingresos.<sup>398</sup> **Los patrones de evolución de la pobreza** reflejan su asociación con el alto nivel de desempleo y la contracción del ingreso promedio disponible en los hogares. En 1980 la población por debajo de la línea de pobreza alcanzaba al 38.6% de los habitantes de la provincia, en 1991 al 26.6% pero en abril de 2002 esta situación abarcaba al 57.6%.<sup>399</sup> En cuanto a la situación de indigencia, la imposibilidad de acceder a una canasta alimentaria básica, la misma alcanzaba, en abril de 2002, al 16% de los hogares tucumanos y al 19,4% de la población provincial.<sup>400</sup>

### **Tendencias de salud relacionadas con el agua**

En Argentina se desconoce la incidencia real de las enfermedades transmisibles por el agua, ya que la información disponible no se halla sistematizada en el ámbito de las distintas regiones del país. Otra de las limitaciones es que, generalmente, no se realizan exámenes de laboratorio para un diagnóstico etiológico. Las enfermedades relacionadas con el agua de mayor frecuencia en la Argentina son las gastrointestinales agudas, la paratifoidea, la fiebre tifoidea y las parasitosis intestinales.<sup>401</sup> La morbilidad en la provincia se vincula con las condiciones materiales de existencia de la población, entre ellas la ausencia de provisión de agua potable y el acceso al saneamiento. En este sentido la variable *disponibilidad de baño* en la vivienda, que refiere estrictamente a la existencia de inodoro con arrastre de agua hacia cloacas, cámara séptica o pozo ciego es una de las variables que, por comprometer a un mayor número de hogares, es cualitativamente una de las más importantes para determinar en forma global las condiciones habitacionales asociadas a otras condiciones de vida relacionadas con el estado sanitario y la salud de la población.<sup>402</sup>

Los hogares sin baño, “no disponen de agua en el baño y están imposibilitados de realizar la descarga por medio de botón o cadena, correspondiéndoles una modalidad de eliminación de excretas ya que, “la gran mayoría de estos hogares están localizados en territorios donde no existe red pública o cloaca como vía de desagüe del baño y, como consecuencia, su modo dominante de desagüe es a pozo ciego o (con un porcentaje menor), por mediación de cámara séptica”.<sup>403</sup> Hacia 1991, 25% de los hogares

---

<sup>398</sup> Fuente: INDEC, 1984; INDEC, 1990; INDEC. 2002a. El ingreso per capita familiar, constituye un fuerte clasificador-estratificador para medir estratos económicos ya que delimita condiciones sociales de existencia en el momento de la distribución del ingreso en un doble sentido: clasificando por ingreso hogares y posibilitando a la vez la clasificación de los individuos. Es utilizada por el INDEC, en su forma ponderada, para estimar la línea de pobreza.

<sup>399</sup> Fuente: INDEC, 2002c.

<sup>400</sup> SIEMPRO, 2002, págs. 6-7.

<sup>401</sup> Calcagno, et.al. 2000, pág. 16.

<sup>402</sup> La misma compone el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) integrado además por las condiciones de la vivienda, la existencia de hacinamiento crítico, la presencia de niños en edad escolar que no concurren a la escuela, jefes de hogar con bajo nivel educativo y la presencia de más de tres inactivos por ocupado.

<sup>403</sup> INDEC, 1998, pág. 2.

provinciales no tenía inodoro o retrete con descarga de agua.<sup>404</sup> Diez años después, en Mayo de 2002, su peso en el total de hogares esta situación no se había alterado ya este tipo de hogares ahora alcanzaba al 22.6%.<sup>405</sup> En 1991, un 35.3% de la población provincial no tenía ningún tipo de cobertura de salud.<sup>406</sup> Tucumán registró 37 casos de cólera entre 1992 y 1997 período de epidemia en el país sobre 5 mil casos en el ámbito nacional y alrededor de 25 mil casos anuales de diarrea en menores de 5 años.<sup>407</sup> La principal causa de muerte entre personas de 0 a 4 años era en 1997 las afecciones originadas en el período perinatal (48.5%), de 5 a 14 causas externas 30.2%, de 15 a 34 años causas externas 55.6, de 35 a 54 años enfermedades del sistema circulatorio 22.2% al igual que para los de entre 55 a 64 años 28.5% y para los de 65 años y más 30.8%.<sup>408</sup> La tasa bruta de mortalidad cada mil personas en 1970, era de 6.9, en 1980 de 4.3 y en 2000 de 6.4.<sup>409</sup> Hacia 1996 la tasa de mortalidad para menores de un año era de 28.8, entre los de 1 a 4 años del 0.5, entre los de 5 a 9 años del 0.2, entre los de 10 a 14 de 0.3, entre los de 15 a 29 años del 0.8, entre los de 30 a 49 años del 2.4, entre los de 50 a 64 del 11.7 y para los de 65 años y más del 47.7.<sup>410</sup> Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil (menores de un año), alcanzaba en 2000 al 22.4% cada 1000 nacidos vivos, cifra que superaba largamente el promedio nacional (16.6%).<sup>411</sup>

### **Características de la infraestructura de los servicios de agua y saneamiento**

La provisión de agua en el Gran San Miguel se efectúa, principalmente, por la explotación del dique El Cadillal, responsable por un caudal potabilizado de 1,61 m<sup>3</sup>/s, que se destina exclusivamente a la capital. Otros 0,70 m<sup>3</sup>/s son transportados desde 40 Km, a través del Río Vipos, y otros 1,24 m<sup>3</sup>/s provienen de la planta Muñecas y de la explotación de 140 pozos (profundidad media de 150 m y bombeo posible a partir de los 70 m), para alcanzar un total de aproximadamente 3,55 m<sup>3</sup>/s. Este caudal permite índices de atendimento medio que se aproximan a 90% de la población de la Gran Tucumán, donde por el cotejo entre caudales transportados y población atendida, se puede constatar un elevado consumo *per capita*, entre 550 a 590 l/habitantes/día.

Las dos plantas de tratamiento de agua, la planta "Muñecas" localizada en la ciudad de San Miguel de Tucumán y la planta de El Cadillal ubicada a 15 Km. de la

---

<sup>404</sup> INDEC, 1993a, pág. 48.

<sup>405</sup> INDEC, 2002d.

<sup>406</sup> INDEC, 1999b, pág. 72.

<sup>407</sup> Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social, 2000.

<sup>408</sup> INDEC, 1999b, págs. 63-65.

<sup>409</sup> La fuente de los datos para 1970 y 1980 es Medina (1984, pág. 76) sobre la base de datos del Ministerio de Bienestar Social, registro de datos básicos. La fuente del dato correspondiente a año 2000 es el Ministerio de Salud y Acción Social (2002).

<sup>410</sup> INDEC, 1998c, pág. 308.

<sup>411</sup> Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social (2002).

capital provincial sobre el dique del mismo nombre, utilizan una fuente proveniente de la cuenca de aporte del embalse del dique El Cadillal. La planta de Muñecas, construida entre las décadas del cuarenta y cincuenta es una planta alta con una cota de 4,80 metros mientras que la ciudad tiene una cota de 4.40 metros. Su reserva de agua alcanza los 54.000 m<sup>3</sup>, distribuida en cinco reservorios, dos de los cuales cuentan con una capacidad de 20.000 m<sup>3</sup>, otros dos de 5.000 m<sup>3</sup> y uno de 4.000 m<sup>3</sup>, un decantador de 2.000 m<sup>3</sup> de capacidad y otros dos de 1.200 m<sup>3</sup>, un sistema de filtros rápidos compuesto por diez unidades de 49 m<sup>3</sup> cada una y una pequeña usina eléctrica.

El proyecto de construcción del dique de El Cadillal que con una longitud de 11 Km, cubre una superficie de 1.400 hectáreas y embalsa las aguas del río Salí data de 1904, pero el inicio de las obras a cargo de las empresas británicas Richard Costain Civil Engineering Ltd. y English Electric Co. Ltd de Londres, comenzó en 1961 y culminó en 1972.<sup>412</sup> La planta potabilizadora, ubicada en la zona continua al dique, lleva su mismo nombre, fue construida en el año 1974, terminada en 1976 y habilitada en 1977. Posee una toma de agua del fondo de 10 metros de altura y de 8,60 metros de diámetro y una cota de 5,30 m. El agua captada en la profundidad es conducida a la planta por una canalización denominada perilargo, donde se la oxigena. De allí pasa a las cámaras de sedimentación y luego a un canal donde se le inyectan los productos o componentes necesarios. Antes de ingresar a la cámara de repartición se toman muestras para detectar la presencia de Manganeseo y de hallárselo, se devuelve al dique. La planta posee cuatro decantadores, con cámaras de floculación que derivan en sedimentadores. Luego de un tratamiento de sedimentación con un pequeño desarenador, una etapa de coagulación-decantación y una etapa de filtración rápida, el agua es reservada en un tanque elevado de 10.000 m<sup>3</sup> donde se le inyecta cloro gaseoso para desinfectarla.<sup>413</sup> De allí es conducida a Tucumán a través de un conducto de 1500 mm de diámetro. Esta planta fue diseñada para trabajar con 10000 m<sup>3</sup>/h y actualmente produce solo 7200 m<sup>3</sup>/h. Representa el 42 % de la producción total de San Miguel de Tucumán que consume 4.500.000 m<sup>3</sup> de agua mensuales.<sup>414</sup> Uno de los proyectos de renovación de la misma de fines de los ochenta incluido en el "Plan directriz de obras", diseñado por la DiPOS, proyectaba doblar la capacidad de los piletones de la planta.

La altura de ambas plantas hace que en general no sea necesario el uso de un sistema de bombeo y sólo se ejecute la distribución por desnivel, pero en el caso de El Cadillal se recurre a esta alternativa cuando la Cota del pelo de agua se encuentra por debajo del nivel mínimo accionando entonces cuatro bombas impulsoras de agua instaladas en la balsa denominada La Niña dotada de tres bombas una de ellas accionada eléctricamente mediante grupos electrógenos ubicados en tierra firme y las otras tres mediante motores de combustión interna tipo Diesel emplazados sobre la misma balsa.<sup>415</sup> Además hay 33 pozos esparcidos por la ciudad (240 en toda la provincia) que bombean

---

<sup>412</sup> Páez de la Torre, 1987, págs. 595-703.

<sup>413</sup> Subcomisión de Calidad de Agua, 1996, pág. 48.

<sup>414</sup> Entrevista de Paula Binder al Ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>415</sup> Subcomisión de calidad de agua, 1996, págs. 47-48.



agua a la red, con una producción promedio de 120 m<sup>3</sup> por hora.<sup>416</sup> Entre la planta de Muñecas y la de El Cadillal, la capacidad instalada es de 215.568 m<sup>3</sup> /día. Ambas plantas se encuentran conectadas a través de dos acueductos de hormigón armado denominados Río Loro y La Candelaria por los cuales el agua tratada en El Cadillal arriba a la planta de Muñecas ubicada en la ciudad donde es reclorada antes de ser distribuida a la red. A esta última planta, también arriba agua no tratada proveniente del río Vipos a través del acueducto del mismo nombre. Las condiciones de mantenimiento de ambas plantas son elementales y el deterioro, principalmente de la más grande y más antigua, Muñecas, es ostensible.

Las capacidades de ambas son insuficientes para atender las necesidades en materia de consumo de agua potable dado el crecimiento poblacional de la ciudad. Un estudio del año 1984, de la DiPOS, preveía que el consumo de agua en la ciudad hacia 2001, superaría al agua producida por ambas plantas con graves consecuencias para el sistema de provisión y con la consecuente caída de presión del agua que podría llevar a colapsar el sistema de distribución.<sup>417</sup> Hacia mediados de los años ochenta, la DiPOS diseñó el ya mencionado Plan Directriz de Obras para la provisión de agua potable y saneamiento, por un monto aproximado a los 28 millones de dólares que incluía la ampliación del número de reservorios de ambas plantas de tratamiento. Iniciada su ejecución entre 1995 y 1997 con la realización de pequeñas obras no substantivas para alterar las condiciones de la infraestructura y de las plantas potabilizadoras, al poco tiempo el plan fue paralizado, no existiendo planes de expansión actualmente en ejecución. Según profesionales del ENOHSA las inversiones para la renovación o mejoramiento de las redes y de las plantas de tratamiento resultan irrealizables dados los montos de recaudación bimestral actual (\$ 3.200.000) frente al costo operativo que implica el servicio (\$ 4.000.000) lo que origina un déficit bimestral de \$ 800 mil. Si bien el gobierno provincial aporta al ENOHSA \$ 600 mil, este aporte arriba con retrasos de hasta un año sirviendo sólo para equiparar el déficit anual acumulado.<sup>418</sup>

La red de agua potable abarcaba en el año 2001, 2.312,4 kilómetros, 1434,8 ubicados en el Gran San Miguel de Tucumán y 877,6 localizados en el resto del área bajo gerenciamiento del ENOHSA.<sup>419</sup> La red principal está conformada por redes de mallado grueso de las cuales cada quinientos metros se desprende la red secundaria. La red principal está compuesta por caños de entre 400 y 1.000 milímetros con una antigüedad promedio de 39 años en el Gran San Miguel de Tucumán. Cabe destacar, sin embargo, que en esta ciudad un 41% de la red tiene entre 25 a 50 años. En el resto del área bajo gerenciamiento del ENOHSA la antigüedad promedio de la red es de 37 años. El material predominante de la red en el Gran San Miguel de Tucumán es la fundición 55%, PVC

---

<sup>416</sup> Martín, 2002.

<sup>417</sup> DiPOS, 1984, y de mi entrevista al Ingeniero José Domian, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>418</sup> De la entrevista de Paula Binder al Ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>419</sup> Fuente: ENOHSA, 2001.

30.2% y Abesto cemento 11%, mientras en el resto del área predomina el Abesto cemento 48% y el PVC 38% y sólo el 11% es de fundición.<sup>420</sup> La red secundaria está compuesta por redes de 75 a 200 milímetros que registran una gran cantidad de incrustaciones en los caños que evidencian el deterioro de la misma. El mismo plan directriz ya citado y suspendido en su ejecución, se proponía encarar un plan de renovación de la red que actualmente guarda prácticamente la misma extensión y condiciones que a fines de los años ochenta. Dadas las constricciones económicas- financieras para su remodelación, no hay planes inmediatos de renovación o extensión.

La red cloacal tiene una extensión total de 1072,88 Km. de los cuales 843,50 kilómetros corresponden al Gran San Miguel de Tucumán y 229,38 Km al resto del área bajo gerenciamiento del ENOHSA.<sup>421</sup> La antigüedad promedio de la red es de 35 años en San Miguel de Tucumán donde, cabe destacar, un 30% de la misma tiene una antigüedad mayor a los 50 años. En el resto del área bajo gerenciamiento del ENOHSA la antigüedad promedio de la red de cloacas es de 25 años.<sup>422</sup> En la red de colectoras principales predominan caños de un metro diez de diámetro, mientras los caños de la red de colectoras secundarias tienen 150 milímetros de diámetro. Ambas presentan condiciones marcadas de deterioro, produciéndose periódicas roturas de tramos de la red. A esto se suma la abundancia de lluvias en verano agravando la insuficiencia de la red que se ve rebasada por el incremento del volumen de agua. La red de cloacas presenta la misma situación de parálisis en materia de obras de ampliación o reparación antes descripta para la red de agua potable.

En Tucumán existe una sola planta de tratamiento de desechos cloacales, la planta San Felipe, localizada en la capital provincial. Ocupa 17 hectáreas y está prevista para servir a una población de 200.000 habitantes. De setenta años de antigüedad, sólo realiza tratamiento de depuración separativa de carácter primario de los efluentes cloacales, no existiendo plantas de tratamiento secundario de los efluentes ni lagunas.<sup>423</sup>

A la planta ingresan los efluentes (1.700.000 m<sup>3</sup> de agua mensuales) por una cámara de entrada que recibe la llegada de la cloaca máxima de 1,1 m de diámetro. De la misma sale una cañería de hormigón armado de 1,3 m de diámetro, que llega hasta la cámara de reja y un conducto del mismo material que forma el “by pass”. Tanto las rejas como los desarenadores están contruidos en hormigón armado. En esta parte de la instalación existen además rejas mecánicas, trituradores de residuos, barredores mecánicos para desarenadores y un tornillo transportador para la extracción de arena. A través de este sistema de rejas y de cuatro sedimentadores de hormigón armado de 32 m de diámetro se derivan los líquidos al Río Salí, mientras los barros son derivados hacia los concentradores (2 de hormigón armado de 9 metros de diámetro y 3 metros de altura

---

<sup>420</sup> Fuente: ENOHSA, 2001.

<sup>421</sup> Fuente: ENOHSA, 2001.

<sup>422</sup> Fuente: ENOHSA, 2001.

<sup>423</sup> En el contrato de concesión con la empresa Aguas del Aconquija se preveía la construcción de una planta de tratamiento completo de los líquidos y barros efluentes que mejorase la calidad de los vertidos para el año 16 de la concesión (2011).

y luego a un sistema de digestores (4 de hormigón armado de 13 mm de diámetro cada uno y su galería, los que a su vez están compuestos por electrobombas a émbolo, válvulas reguladoras de presión y trampa de llama, quemador de excesos de gas, gasómetro, trampa de sedimentos, trampa de goteo, válvula de globo, válvula de retención, válvula de alivio simple y con arrestallama, medidores y manómetros), para culminar su tratamiento en lechos de secado compuestos por 2 baterías integradas cada una por 24 lechos de 6 x 30 m (una superficie de 4.320 m<sup>2</sup>) que permiten eliminar el agua y manejar el material como si fuera sólido, limpiarlo por barrido, enterrarlo, incinerarlo o usarlo como fertilizante. La descarga está constituida por una cañería de hormigón armado de 1,2 m de diámetro, y por las cámaras, la boca de registro y el aforador que desemboca en la margen derecha del río Salí.

La planta de San Felipe, posee una dotación unitaria de 325 litros por habitante y por día, un caudal medio horario de 9450 m<sup>3</sup>, un coeficiente de pico de caudal 2, un caudal máximo 18.900 m<sup>3</sup>/lt, una carga orgánica unitaria 80 gr DBO<sub>5</sub> por habitante y por día (245 mg por litro, una carga orgánica ingresante de 56.000 kilos, una carga sólida unitaria de 80 gr por habitante por día (241 mg por litro), una cantidad orgánica del efluente tratado de 30 mg por litro de DBO<sub>5</sub> en promedio sobre 24/lt, contenidos de sólidos en suspensión en efluente tratado 30 mg por litro en promedio sobre 24 litros, una producción de gas de digestión de 22.000 m<sup>3</sup> por día, una producción de barros digeridos de 43.000 Kilos por día y una producción diaria de energía equivalente al gas de digestión generado en la instalación de 49.000 KW/día.

El "Plan directriz" elaborado por DiPOS, incluía la construcción de una planta adicional para 100.000 habitantes en la capital y la ampliación de la planta de San Felipe, la cual consistía en copiarla idénticamente ubicándola en la margen opuesta del río Salí, duplicando su capacidad de tratamiento.<sup>424</sup> "En 2000, parte de esa estructura se incendió de manera aparentemente ocasional y los tableros y bombas que se pudieron rescatar fueron posteriormente robados".<sup>425</sup> Luego de este hecho el ENOHSA encargó un proyecto a la consultora Tetrattech de saneamiento de la cuenca del Salí-Dulce donde se analizó la posibilidad de abandonar la planta por su alto costo operativo. Actualmente existe una propuesta de crear una laguna de estabilización en San Andrés, ya que se descargan al río 150 DBO límite máximo permitido para un río balneario (siendo lo recomendable una descarga de 50 DBO).<sup>426</sup> No hay actualmente programas de extensión o renovación de la red de cloacas como de la planta de tratamiento de los residuos cloacales por los motivos presupuestarios y financieros ya apuntados.

La red de agua de tormenta o pluvial tiene una extensión total de 35,4 Kilómetros y se compone de seis canales: el Canal Norte de 7,6 kilómetros, el Canal Horco Molle de 3 kilómetros, el Canal Sur de 11,5 kilómetros, el Canal Yerba Buena de 6,6 kilómetros, el San José de 2,5 kilómetros y el Cainzo - Las Piedras de 4,1 kilómetros, no contando la provincia con lagunas o plantas de tratamiento del agua de lluvia. Los canales Norte, Sur

---

<sup>424</sup> De mi entrevista al Ingeniero José Domian, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>425</sup> Entrevista de Paula Binder al Ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

<sup>426</sup> Entrevista de Paula Binder al Ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

y San José conforman un cinturón que bordea el perímetro de la ciudad de San Miguel de Tucumán que impiden la irrupción de las aguas desde el exterior de la ciudad.<sup>427</sup>

El canal Norte tiene 66 años de antigüedad y constituye el límite norte de la capital provincial. En partes de su terraza tiene roturas de revestimientos, "sufre la rotura del dissipador de energía lo que generó la rotura del revestimiento por erosión retrógrada de varios centenares de metros. Al constituir una vía de desagüe de efluentes industriales y cloacales sus roturas resultan en una fuente de contaminación ambiental".<sup>428</sup> Las tendencias indican que en un futuro próximo, "de continuar los procesos de urbanización al norte del canal, la capacidad de conducción de esta obra puede entrar en una crisis más seria que la de los actuales desbordes. Actualmente la Dirección Provincial del Agua ha realizado un proyecto de reparación y ampliación de la capacidad del canal utilizando las actuales bermas para recrecerlo".<sup>429</sup>

El Canal San José fue construido a mediados de la década del setenta y sus condiciones de conservación son aceptables, aunque debe corregirse un defecto en la entrada de agua en el arranque del canal y solucionar su entrega al canal sur donde se han producido problemas de erosión. El Canal Sur, es una obra de desagüe de gran magnitud destinada a recibir los caudales pluviales desde el Oeste y los generados en el interior de la ciudad. Fue terminada de construir en 1976 (26 años) y sufre graves problemas que comprometen su condición de obra de desagüe. En la mitad inferior de su recorrido tiene una pendiente longitudinal muy reducida, con lo que las velocidades de escurrimiento son muy bajas y se produce permanentemente sedimentación de los materiales sólidos que transporta el agua. Dado el escaso mantenimiento de la obra, la acumulación de sedimentos intensa (provenientes de los materiales de estabilización de calzadas -ripio- y de aportes sólidos de los canales Cainzo- Las Piedras, Horco- Molle y Yerba Buena) se ha reducido la sección útil del canal. Con errores en la formulación del proyecto de obra y la insuficiente labor de mantenimiento, han llevado a la pérdida de capacidad de la misma para la conducción de caudales. Las condiciones de este canal, hasta tanto no se inicien tareas de mantenimiento y remodelación, no permiten estructurar un sistema de desagües pluviales del interior de la ciudad que lo usen como vía de salida de las aguas ya que no tendría capacidad para recibirlos. Para ello o se deberá aumentar la sección del canal Sur, la derivación a otro canal paralelo de emergencia o el cambio total de la traza en el último tramo del canal, el más deteriorado.<sup>430</sup> Por último, una red céntrica de colectores construida por Obras Sanitarias de la Nación, de una antigüedad de noventa años, desagua el agua de la ciudad hacia el río Salí o hacia alguno de los canales perimetrales.

"Estos colectores están ejecutados en mampostería de ladrillo con diámetros que van de 0,50 a 1,50 metros. A pesar de estar contruidos de este material y de su antigüedad, el estado de la red céntrica es aceptable".<sup>431</sup> "Existen proyectos desde las

---

<sup>427</sup> Adler, 1994, págs. 1-2.

<sup>428</sup> Adler, 1994, págs. 1-2 y 1-4.

<sup>429</sup> Adler, 1994, págs. 1-4.

<sup>430</sup> Adler, 1994, págs. 1-4.

<sup>431</sup> Adler, 1994, págs. 1-4.

décadas del sesenta y setenta, tanto privados (empresa S.A. Decio Constanzi) como de la Dirección provincial de Agua, para la remodelación, mantenimiento y ampliación de la red de colectores troncales y secundarios y de la red de canales pluviales que aún esperan disponibilidad de financiamiento para su ejecución".<sup>432</sup> Adicionalmente, "las deficiencias en materia de recolección de residuos domiciliarios no tipificados y de residuos sólidos en la ciudad, han transformado a la red pluvial en colectoras cloacales complementarias, existiendo en diversos puntos de la ciudad conexiones "oficiales" de las redes cloacales a las pluviales, usadas originalmente como "aliviaderos" para horas o circunstancias pico, pero que desde hace tiempo trabajan en forma permanente".<sup>433</sup>

La red original de agua potable se comenzó a construir en 1897 e inicialmente abarcaba al microcentro de San Miguel de Tucumán, unas 90 manzanas. Su fuente de aprovisionamiento era una serie de tomas superficiales ubicadas al pie del cerro San Javier desde las cuales el agua era distribuida a través de galerías filtrantes de 60 a 70 metros hacia la ciudad. Una serie de acueductos al pie del mismo cerro completaba la red de provisión. "Las fuentes de tecnología utilizadas en los sistemas originales de la red de agua, saneamiento, plantas de tratamiento y acueductos son básicamente materiales de industria nacional, sin ningún artefacto de alta complejidad, siendo instalaciones bastantes rudimentarias, no logrando así ni una buena calidad de agua (consumiéndose en gran mayoría agua tratada solo con cloro), ni un correcto cuidado del lecho de los ríos. Es usual utilizar la gravedad como medio de propulsión, como en la planta de tratamiento del Cadillal donde el agua es transportada desde el dique hasta las cámaras de sedimentación que se encuentran a una menor altura con respecto a este, mediante canaletas. Este sistema se utiliza también en la toma que va desde el río Vipos a la planta Muñecas, y en el acueducto Ciudad Universitaria que proviene de la Sierra de San Javier, siendo así escasa la utilización de bombas".<sup>434</sup>

Los materiales utilizados en los acueductos, canaletas, conductos y rejillas, son el acero, el hierro, el hormigón, el hormigón armado, el asbesto cemento y sólo para válvulas el aluminio y el bronce. Las cámaras de entrada sedimentación y salida, los sedimentadores, los concentradores de barro y los digestores que se encuentran en las plantas son también de hormigón armado. Los equipos utilizados son electro bombas, gasómetros, turbinas, generadores con grupo electrógeno y electromotores. En cuanto a los acueductos, estos datan de 1897, son todos de acero y las diferencias son solamente de diámetros. En 1899 se les realizaron modificaciones, agregándoseles galerías filtrantes y canales con cámaras de sedimentación que funcionaron hasta el año 1978 cuando dejaron de funcionar por falta de mantenimiento.

Existieron pocas modificaciones, desde los sistemas originales hasta la época. Con la llegada de la concesionaria privada se realizaron algunas perforaciones extras que son las que actualmente abastecen a Villa Carmela y alrededores y se instalaron registradores de presión en los acueductos en 1995. En este mismo año se cambian las válvulas metálicas por discos de neoprene forradas de hormigón para redes de San Miguel

---

<sup>432</sup> Adler, 1994, págs. 1-10 y 1-11.

<sup>433</sup> Adler, 1994, págs. 1-13 y 1-1.

<sup>434</sup> Entrevista de Paula Binder al Ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002.

de Tucumán (las primeras se trajeron de Francia pero se las copió y empezó a fabricar en Argentina de una menor calidad). En cuanto a la planta El Cadillal en 1995 se instalan sensores de manganeso en las compuertas, aparatos para medir la calidad de agua, turbidímetros y se colocan sondas de profundidad en el dique para medir el PH del agua y la calidad de la misma. En 1999 se completaron los mantos filtrantes, se modificaron las cámaras de floculación (se colocaron barreras perforadas para disminuir la velocidad del agua y así producir la floculación). Otra de las modificaciones, fue cambiar los canales por canaletas Parshall. En el 2000 se empezó la ampliación de la Planta San Felipe, pero no se la terminó debido al incendio y posterior robo de los tableros y bombas. En ese año se colocaron en algunos pozos registradores de presión y se modificaron los tableros eléctricos para, en algún momento, hacer lecturas directas (ya que en la actualidad se hacen manualmente). De los acueductos que funcionaban originalmente, solo queda el del río loro (de acero de 550 mm de diámetro) que funciona desde el año 1935, el Cadillal (de hormigón comprimido de 1500 mm) desde el año 1976, el del río Vipos (de acero de 650 mm. de diámetro) del año 1950, las piedras (de acero de 565mm de diámetro) y Sierra San Javier (de acero de 450 mm de diámetro) que actualmente solo abastece esa zona y ya no llega a la capital, estando los demás en desuso, utilizados en un tramo de los mismos o son utilizados solo para transportar agua en sentido contrario, es decir desde la planta de Muñecas a los distintos departamentos.

Para la realización de ampliaciones, remodelaciones o reparaciones, se puede recurrir a materiales de industria nacional, como los ya mencionados: acero, aluminio, cemento, hormigón, hierro, etc. En cuanto a piezas de micro medición los principales abastecedores son Estados Unidos, Brasil y Francia. Aunque también se pueden encontrar replicas nacionales de una menor calidad. No hay disponibilidad de recursos humanos en materia técnica, ya que solo se cuenta, para todo el sistema de agua en Tucumán con 7 ingenieros (un ingeniero civil, dos ingenieros civiles en vías de comunicación, un ingeniero industrial y un ingeniero químico) para proyectos y obras, un sanitaria, un jefe encargado de San Miguel de Tucumán y un Jefe para la zona sur.<sup>435</sup>

### **Conclusiones**

Ante todo, cabe poner de manifiesto las condiciones políticas y económicas nacionales del período en que se produce la privatización del servicio en la provincia. El proceso de privatización del agua y el saneamiento en Tucumán como en otras provincias del país, obedeció a un "clima de época" político- intelectual de alcance nacional y a consideraciones de filosofía económica cuyo determinante, en última instancia, obedecía a una forma de resolución de la aguda crisis macroeconómica que afrontaba el país a principios de los años noventa.<sup>436</sup>

En este período, Argentina atravesaba condiciones de profunda crisis fiscal y crecimiento del endeudamiento externo. Paralela a la crisis del Estado, un incontrolado proceso hiperinflacionario signó a la economía nacional. La puesta en práctica de una

---

<sup>435</sup> Entrevista de Paula Binder al Ingeniero Sergio López del ENOHSA, San Miguel de Tucumán, noviembre de 2002

<sup>436</sup> Solanes, 1995, págs. 149-150.

“economía popular de mercado”, por parte del presidente electo del partido peronista Carlos Menem, en 1989, significó el predominio, durante diez años, de políticas públicas que reglamentaron una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía. Las mismas, implicaron una verdadera torsión en la intensidad y características de la intervención estatal en la economía nacional, vigente con mayor o menor medida durante más de sesenta años y con respecto a las anteriores políticas redistributivas del peronismo en el gobierno.<sup>437</sup>

El abarcador proceso de privatizaciones llevado a cabo, puso de relieve que la decisión del traspaso de las empresas del sector estatal al privado, partía de una filosofía económica general, que utilizaba a las privatizaciones de los servicios públicos como “herramienta macroeconómica” para estabilizar la economía. Tanto fue así, que en este proceso no se discriminó las condiciones, utilidad y rendimiento de cada empresa estatal subordinado toda consideración particular a la decisión macroeconómica general que impulsaba las privatizaciones. Otro tanto ocurrió con la viabilidad y sustentabilidad social, económica y política de la decisión privatizadora en contextos locales o provinciales, con características sociales y económicas diferentes al “gran mercado” que representa el área metropolitana de Buenos Aires. La rapidez con que se desenvolvió la desregulación de los servicios públicos, determinó el desenvolvimiento de tres procesos íntimamente entrelazados y contradictorios, por lo menos en apariencia, con la intención de “liberalización de los mercados” enunciada.

Por un lado, las privatizaciones supusieron una creciente concentración de poder de la toma de decisiones por parte del poder ejecutivo en detrimento del poder parlamentario. Esto se manifestó a través de reiteradas decisiones tomadas por este bajo la forma de decretos y resoluciones emanadas del mismo, con el consiguiente deterioro institucional. A esto contribuyeron también, la alteración de las reglas y premisas establecidas en los marcos legales a lo largo de los procesos de privatización, la ausencia de transparencia institucional y fuertes indicios de altos niveles de corrupción en el desenvolvimiento de los procesos de privatización.

En segundo término, las privatizaciones supusieron en varias áreas de la economía, la sustitución del monopolio estatal por el privado, establecido, paradójicamente, como determinación estatal. Estos monopolios u oligopolios, por su carácter y por las condiciones de regulatorias a las que están sometidos, gozan de ganancias extraordinarias, con bajo o nulo riesgo empresarial. Por último, en contrapartida, se instaló una creciente debilidad del Estado, como actor nivelador o conciliador de intereses encontrados, a partir de la precariedad e improvisación con que se establecieron los marcos regulatorios de control de las empresas privatizadas. Complementariamente la debilidad del actor estatal se acentuó al retirarse este de la escena económica, perdiendo, por un lado, el control de las empresas de servicios y de bienes antes de su propiedad y, por otra parte, su capacidad de influir en la política monetaria, al establecerse por ley de la paridad entre el peso y el dólar estadounidense.

Por otra parte, el contenido de los marcos regulatorios establecidos, potenció la indefensión de los consumidores o usuarios, excluidos de toda forma de participación en el

---

<sup>437</sup> La crisis mundial de 1930, condicionó, a partir de la segunda mitad de esa década, una creciente presencia e intervención estatal en la economía nacional a través de la propiedad de empresas productivas y de servicios, de control de las exportaciones e importaciones, de entes reguladores de la producción y las exportaciones, etc.

control y regulación de la actuación de las compañías privadas quedando en muchos casos como “mercado cautivo” de la empresa concesionaria.<sup>438</sup>

Muchas de estas características generales que asumieron los procesos de privatizaciones de los servicios públicos en el ámbito nacional, tuvieron también su expresión, bajo modos y formas locales, en el proceso de privatización del agua y el saneamiento en Tucumán.

En las páginas que anteceden, se procuró describir y analizar la experiencia de privatización de los servicios de agua y saneamiento en Tucumán desde diversos ángulos y planos, poniendo de relieve las características económico-financieras, el ambiente institucional y los conflictos sociales y políticos que conformaron la trama de este caso de participación privada, bajo la forma de concesión de los servicios, en la provincia. Asimismo, la descripción de las condiciones climáticas, hidrológicas y ambientales del área de la cuenca del río Salí, el resumen de las características y condiciones de la infraestructura tecnológica del sector de agua y saneamiento en la provincia, los perfiles socio- demográficos y socioeconómicos de la población local y los grados de cobertura en materia de ambos servicios, brindan al lector la oportunidad de conformarse un mapa que presenta dos coordenadas centrales.

Por un lado, la descripción de las condiciones sociales y materiales generales en que se desenvuelve la vida social en el territorio y las condiciones específicas en que se materializa la relación agua y sociedad en este espacio social. En segundo término, la descripción y análisis del caso de estudio en lo referido a los modos y contenidos que asumió la participación privada en la provisión de los servicios de agua y saneamiento, presenta el desenvolvimiento de los actores políticos, económicos y sociales de la provincia en dicho contexto y sus determinaciones y alineamientos en la serie de conflictos suscitados tras el incremento tarifario y la contaminación de las aguas para consumo domiciliario en San Miguel de Tucumán, ocurrida en los primeros meses de concesionado el servicio.

La decisión privatizadora se asentó sobre la subjetividad social construida entre fines de los años ochenta y principios de los años noventa, que visualizaba como intrínsecamente ineficientes a las empresas estatales. Esta matriz de sentido, era propagada por los medios de comunicación de masas por un coro intelectual que repetía, hasta el cansancio, que la salida privatizadora era el único modelo posible y alternativo al monopolio estatal de los servicios públicos. A la conformación de esta subjetividad, colaboraba la situación objetiva de muchas de las empresas estatales.

El sector de agua y saneamiento bajo la gestión de la DiPOS iniciada en 1980 registraba, a principios de la década del noventa, altos grados de deterioro, producto de

---

<sup>438</sup> Esta fuerte debilidad estatal, es la culminación de una construcción producto de sucesivos gobiernos en las tres décadas previas que, a través de la falta de inversión y el deterioro de las empresas públicas, sintetizados en la falta de renovación, mantenimiento de equipos y alta burocratización del servicio, sirvió de ariete discursivo de la estrategia privatizadora en los noventa, que señalaba el presunto carácter intrínsecamente ineficiente de la gestión estatal de las empresas públicas. En el caso de Obras Sanitarias de la Nación, era especialmente notable la falta de renovación y mantenimiento de los equipos. Por otro lado, la empresa registraba un desajuste creciente entre el precio de la tarifa del agua cobrada a los usuarios y las altas tasas de inflación registradas en el país entre las décadas del sesenta y noventa.



la ausencia de inversiones, obsolescencia y antigüedad de la red de conexiones de agua y cloacas y de las plantas potabilizadoras, bajas tasas de cobrabilidad, una pirámide tarifaria achatada, insuficiente y limitada capacidad de tratamiento de los afluentes cloacales, incapacidad de controlar la creciente contaminación industrial y domiciliaria del río Salí adyacente a la ciudad, producto de desechos industriales y del incremento de asentamientos de población de bajos recursos localizada sobre sus márgenes, la precariedad de la red pluvial e importantes desactualizaciones catastrales, con una cobertura hacia 1991, del 77.2% de la población provincial en materia de agua potable y apenas de un 32.8% de la población provincial con desagües cloacales.<sup>439</sup>

Por otra parte, la planta de personal de la empresa provincial se había casi triplicado en sólo trece años producto del clientelismo político, a la vez que la empresa mantenía atrasos en los pagos y deudas con los contratistas de obras del sector.

La composición de la fuerza político social que impulsó la concesión privada del servicio unitario de provisión de agua potable y saneamiento por un período de treinta años en la provincia, recorría verticalmente a la sociedad tucumana. La misma estaba compuesta en el plano político, por el gobernador Ortega y el partido justicialista, los sectores liberales (ex Unión del Centro Democrático) aliados al gobierno nacional y provincial, la colaboración pasiva del principal partido de oposición de la provincia, el bussismo, muchos de cuyos legisladores no asistieron a la votación en la legislatura permitiendo con su ausencia la aprobación de la ley y un legislador radical que, sorpresivamente, a último momento asistió al recinto votando favorablemente la propuesta de privatización.

El programa privatizador, contó inicialmente con el consenso pasivo de la población, con el entusiasmo y el aliento de las cámaras empresarias de la provincia como la Federación Económica de Tucumán y con la participación activa del sindicato del sector (FENTOS) el cual involucró el compromiso de sus cuadros directivos nacionales en las negociaciones previas a este proceso, participando de múltiples beneficios a cambio de su apoyo a la concesión privada del servicio: fue el actor que colaboró en la confección del listado de aquellos trabajadores que serían transferidos de la DiPOS a la empresa privada o al ente regulador, logró la inclusión de un programa de propiedad participada de la compañía, la inclusión en el directorio de un miembro del sindicato, el otorgamiento de parte de la empresa de subsidios para "cursos de capacitación" a los trabajadores transferidos, la inclusión de los trabajadores en un sistema de jubilación privada en donde tenía participación el sindicato, etc.

Sin embargo este proceso, desnudó rápidamente vicios de improvisación técnica y presuntos, pero públicamente comentados, altos niveles de corrupción, resquebrajando la alianza política y social que lo posibilitó. Las alteraciones entre el llamado público, los pliegos y bases de condiciones de la concesión, el diseño del marco regulatorio y el contrato de concesión fueron irregularidades denunciadas por una pequeña minoría de legisladores locales y por las empresas competidoras en el caso del estudio para el diseño del marco regulatorio. Todos estos procesos fueron conformando una matriz de sentido de la cual era

---

<sup>439</sup> Fuente: DiPOS, 1981.

un componente central la sospecha pública en torno al perfil que asumía el proceso de privatización.

La falta de transparencia apuntada no sólo potenció el proceso de deslegitimación de la dirigencia política local altamente desprestigiada ante la opinión pública sino que, adicionalmente, fue conformando una percepción negativa en la población que visualizaba a la compañía privada como parte de dicho entramado. De este modo, a la imprevisión técnica y política del Estado y la corrupción abierta de los funcionarios políticos, se articuló la voracidad empresarial por la obtención de ganancias rápidas y extraordinarias. La resultante de este proceso fue el desencadenamiento de una iniciativa y la conformación de un modelo de gestión con características excluyentes tanto en el plano político institucional como en cuanto a sus características económicas y sociales.

Por un lado, este modelo supuso la ausencia de toda instancia de participación de los usuarios en el control y en la regulación del servicio. La posterior falta de atención a sus reclamos, una y otra vez desoídos, potenciaron la ajenidad y distancia de la mayoría de la población provincial con la tendencia que asumía el proceso mismo y reforzaron la imagen de que el modo en que se ejercía la toma de decisiones en cuanto a la direccionalidad del proceso, pese a afectar al conjunto, era de exclusiva competencia de funcionarios políticos alejados de las necesidades de la población y de las presiones empresarias por aumentar sus beneficios.

Por otra parte, el diseño del esquema tarifario tuvo para la población un cariz altamente inequitativo cuyas traducciones prácticas fueron la implementación inicial del aumento del 106% aplicado *de manera uniforme a todos los niveles tarifarios y sin escalonamiento alguno* con respecto al cuadro tarifario vigente bajo la gestión de DiPOS apenas comenzada la concesión privada, la ausencia de cualquier tipo de "tarifa social" o mecanismos de "subsidios cruzados" que contribuyeran a amortiguar el peso del costo del servicio entre la población de menores recursos y la disposición de la obligatoriedad de pago de los servicios para los titulares de inmuebles que hasta la fecha de su sanción hubieren gozado de alguna exención. Por otra parte, pero con una matriz de sentido equivalente, se descargó integralmente sobre los usuarios el financiamiento del costo de la realización de las obras de infraestructura tendientes a ampliar la red de ambos servicios y a asegurar la calidad de la provisión previstas en el "Plan de Mantenimiento, Mejoras y Expansión del Servicio" a través del pago del "cargo por infraestructura".

En un sentido convergente, las atribuciones que por ley tenía la concesionaria para fijar las características técnicas de todos los materiales a emplear, se tradujo en la especialización y la tecnificación de las normas exigidas para la utilización de los mismos, produciendo un fuerte impacto negativo en sectores ligados a la provisión de agua y saneamiento. Esto se vio reflejado en la desaparición de las empresas contratistas existentes y en una reducción significativa de los puestos de trabajo en los sectores ligados a la provisión de insumos y materiales para el sector. La contracara de este modelo fue la ausencia del establecimiento de pago de canon alguno en el régimen de concesión, la falta de mecanismos de regulación directa o indirecta sobre la tasa de ganancia de la empresa concesionaria, la ausencia de impuestos destinados a proteger o mejorar el medio

ambiente y, dado el carácter unitario y monopólico de la concesión, la inexistencia de legislación o regulación anti monopólica.

Por un lado, como hemos visto, la provincia registraba una crisis económica y social crónica y aguda desde mediados de los años sesenta, debido a la crisis de su agroindustria más importante, la actividad azucarera, con tasas de desempleo abierto y de subocupación que alcanzaban los parámetros más altos en el ámbito nacional y un aparato productivo que, desde el inicio de esta crisis, se caracterizaba por una composición orgánica del capital con predominio creciente del capital constante en detrimento del variable. Esto significó un bajo crecimiento del empleo global en Tucumán, explicado fundamentalmente por el decrecimiento de la población ocupada en la industria manufacturera, debido al declive de la misma y, por otro lado, a que las nuevas subramas que se expanden fuertemente en el período, como la producción citrícola, son poco intensivas en fuerza de trabajo.

Por otra parte, desde mediados de los años ochenta, Tucumán asistió a la proliferación de cuasi monedas, a través de la emisión de bonos emitidos por la provincia, a una crónica distribución regresiva del ingreso. Indicadores sociales alarmantes como la reproducción ampliada de la pobreza y el crecimiento de la indigencia, completaban el grave cuadro económico y social previo al proceso de privatización. En el contexto económico social descrito anteriormente, el importante y abrupto incremento de tarifas y la reacción social contra el mismo, desnudaron la oblicuidad de los estudios previamente realizados en materia de factibilidad en la implementación del nuevo régimen tarifario y de los porcentajes probables que asumiría la cobrabilidad del mismo. Un programa de metas de inversiones, obras de infraestructura y ampliación de las redes y conexiones asentado básicamente en el aumento tarifario en las condiciones sociales y económicas de la provincia antes descriptas no podía perdurar, de manera sostenible, en el tiempo.

Otra perspectiva de análisis del proceso de privatización en Tucumán pone el acento en que: "las metas de inversión fueron demasiado ambiciosas, especialmente en materia de cobertura de agua potable y concentradas en el tiempo en los primeros años de la concesión implicando tasas de crecimiento del servicio del orden del 8% anual en ese primer período y que una distribución uniforme de los aumentos de la cobertura la hubiera hecho crecer a una tasa de menos del 3% anual durante los treinta años. La carga de inversiones en el primer par de quinquenios no hubiera sido tan alta y la necesidad consecuente de producir un aumento de tarifas tan elevado no hubiera estado presente para dar congruencia a tal monto de inversiones".<sup>440</sup>

Sin embargo, el problema no radicó solamente en el establecimiento de metas ambiciosas de expansión sino en la matriz de sentido en la que se basaba el financiamiento necesario para su ejecución, la exclusiva descarga de su costo sobre los usuarios. Por otra parte, el esquema tarifario se modificó luego de la adjudicación pública de la concesión incorporándose además el agregado de la carga impositiva adicional conformada por la inclusión en el cuadro tarifario de los mencionados impuestos municipales y provinciales, el porcentaje destinado al sostenimiento del ente regulador y la aplicación del IVA, los cuales sumados explicaban casi el 40% del recargo sufrido con relación a las tarifas

---

<sup>440</sup> Ferro, 2001, pág. 45. Similar perspectiva asume el informe del BID (1996, pág. 106).

aplicadas por la DiPOS. Era a todas luces insostenible la financiación de las inversiones propuestas dependiendo únicamente del aporte de los usuarios y, como contrapartida, previsible que los porcentajes de cobrabilidad del servicio facturado caerían abruptamente.

El consenso expresado por los partidos mayoritarios de la provincia (el peronismo y el bussismo), el entusiasmo que despertó el mismo entre las agrupaciones empresarias y el inicial consenso pasivo de la población en torno al programa privatizador de los servicios del sector se descompuso fundamentalmente por la envergadura que asumió la protesta social contra el aumento tarifario que sumó a las entidades que agrupan a las representaciones empresariales de la provincia, afectadas por el explosivo aumento de las tarifas no residenciales y se vio finalmente pulverizado con la magnitud que asumió este rechazo tras el episodio de contaminación con manganeso por el lapso de un mes en la fuente de provisión de agua potable de la capital provincial.

Cabe resaltar nuevamente que la génesis y emergencia de las organizaciones de la sociedad civil en el sector de agua y saneamiento en Tucumán fue *paralela al momento de concreción del traslado al capital privado del servicio de agua y saneamiento en la provincia*.

La protesta popular creció en una relación inversamente proporcional al debilitamiento de la autoridad de la compañía privada que sostuvo una posición rígida, ante el rechazo de los usuarios al pago de las nuevas tarifas efectivizado mediante el no pago de las boletas de agua y cloacas, presionando a los usuarios del servicio a través de intimaciones legales exigiendo el cobro de las facturas vencidas, no proponiéndoles compensación alguna por la deficiente calidad del servicio prestado a raíz del problema de contaminación de las aguas del dique El Cadillal y desoyendo las intimaciones del regulador en torno a la concreción de descuentos tarifarios dada esta situación.

El movimiento de protesta social contó a su favor con la percepción histórico-cultural de la población en torno al agua, en la cual este servicio es predominantemente visualizado en tanto un bien natural al que se tiene derecho a su acceso y cuyo costo fue y debe ser relativamente bajo. Esta representación social mayoritaria en torno al agua presente en la provincia, se fue conformando históricamente, bajo los gerenciamientos de Obras Sanitarias de la Nación (1812-1980) y luego de la DiPOS (1981-1993), durante los cuales el precio de los servicios fue relativamente bajo, los regímenes tarifarios vigentes laxos y débil la presión ejercida en materia de cobrabilidad del servicio por parte de las empresas estatales.

Asimismo, el movimiento de los usuarios se fue articulando a otros sectores sociales e incorporando sus demandas, a la vez que rápidamente sus reclamos fueron trascendiendo el inicial rechazo al aumento tarifario para comenzar a cuestionar de raíz el papel del sistema político en el proceso de privatización y el carácter social de la identidad del prestador del servicio, esto es, a pensar que la forma y el contenido que asumía el desenvolvimiento de la prestación por parte de la compañía privada no garantizaba la eficiencia de los mismos y que, con el cuadro tarifario propuesto, el agua en vez de ser de acceso universal sería para unos pocos. El problema físico de contaminación con manganeso del agua extraída del embalse El Cadillal fue el detonante

para que la envergadura de la protesta social creciera exponencialmente abarcando el rechazo al pago de las boletas al 86% de los usuarios del servicio.

Con relación al problema de contaminación de las aguas, la compañía privada evidenció la ausencia de previsión técnica al extraer agua del dique El Cadillal hasta muy bajas cotas la cual al clorarse para su potabilización produce una reacción química que se traduce en una fuerte turbiedad y coloración marrón, siendo la presencia de algas y plantas en el dique un problema técnicamente reconocido previamente y esgrimió deficientes explicaciones públicas acerca del origen del problema y nula receptividad a los reclamos de los usuarios negándose a todo de tipo de compensación a los mismos.

El gobierno provincial se encontró sujeto a la presión popular contra la compañía privada y a la presión de esta última y del gobierno nacional encabezado por el presidente Menem, que se alineó con la empresa procurando proteger, a través de la renegociación de un nuevo contrato de concesión, el interés de la compañía privada.

Durante el conflicto, el gobierno de Bussi buscó afanosamente rediseñar el contrato de concesión para mantener el gerenciamiento del servicio en manos de la compañía privada, pero sus márgenes de maniobra se fueron limitando para quedar finalmente prisionero de la intransigencia empresarial y de la presión social de la población. Finalmente, la presentación judicial de la empresa privada ante los tribunales internacionales en el ámbito del CIADI, enervó aún más los ánimos en su contra en el seno de la población. Esta decisión y la rescisión del contrato de parte de la empresa privada, luego reproducida por el gobierno provincial, abrieron un espacio de litigio jurídico en torno a la competencia de los tribunales locales o extranjeros para dirimirlo y en torno a las causales y responsabilidades de la rescisión del acuerdo.

La ahora oposición peronista, que durante el gobierno de Ortega votó la privatización de los servicios, y que contaba con mayoría en la legislatura provincial unicameral, los pocos legisladores que mantuvieron una consecuente oposición a los términos del contrato de concesión y una escisión del partido del gobierno compuesta por algunos de sus miembros que integraron la comisión investigadora de la legislatura provincial, empujados por la presión social, bloquearon con sus enmiendas en la legislatura el último resquicio de viabilidad política para que la concesión privada continuara, rechazando los nuevos términos del contrato de concesión surgidos a partir de la renegociación entre los gobiernos nacional, provincial y la compañía privada.

Estas modificaciones contractuales, seguían siendo ventajosas para la empresa privada ya que suponían la inclusión de metas más reducidas y prolongadas en el tiempo en materia de obras y de inversiones, una delimitación más acotada del área de cobertura del servicio, dejando afuera sectores sociales con improbable capacidad de pago, una posposición de los plazos de ejecución tanto de las nuevas obras de infraestructura como de las renovaciones y las ampliaciones de las conexiones de la red domiciliaria a cambio de una rebaja de sólo el 20% en el precio de las tarifas con respecto al régimen tarifario propuesto originalmente.

Desde 1998, periódicamente se vuelve a discutir la posibilidad de convocar a una nueva licitación del servicio de agua potable y saneamiento.<sup>441</sup> Actualmente se debate la

---

<sup>441</sup> En 1998, el Estado provincial lanzó una convocatoria fallida para una prestación de carácter transitorio del servicio. Según el diario Clarín del 31 de Enero de 1998, "el gobernador Bussi, firmó el decreto por el cual se convoca a una licitación privada - nacional e internacional- para brindar el servicio de agua y cloacas

creación de una Sociedad Anónima con Participación del Estado Provincial para nuevamente licitar el gerenciamiento del servicio.

Cabe dar cuenta entonces, de una serie de dilemas que componen los escenarios a futuro en la provisión de agua y saneamiento en la provincia que son de carácter múltiple y de difícil resolución. Por un lado, se trata de la persistencia de problemas derivados de la pasada experiencia de gestión privada en el sector, ya que el conflicto jurídico con la empresa concesionaria continúa en el ámbito de los tribunales nacionales e internacionales.

El retiro de la demanda del CIADI, de parte del estado provincial, supuestamente para perfeccionar la presentación realizada ante el organismo, abre un período de desprotección de los usuarios que no pagaron las boletas de los servicios los cuales, para la contabilidad empresarial, se encuentran en estado de morosidad, permitiéndole a Aguas del Aconquija S.A. proseguir las acciones de intimación legal para el pago de "los servicios adeudados". Dados los conflictos sucedidos durante la concesión privada, el conjunto de los actores manifiestan reserva y cautela ante la toma de nuevas decisiones, ya que "el daño de una rescisión anticipada es grande en el sentido de dificultar futuras posturas en nuevas licitaciones y en elevar la percepción de riesgo de los inversores respecto a efectuar negocios con dichos concedentes".<sup>442</sup>

Desde el punto de vista de quienes promueven una participación del capital privado en la prestación del servicio, la experiencia de Aguas del Aconquija aconseja una estrategia empresarial diferente que limite las metas de expansión del servicio, procure eliminar los costos rígidos, flexibilice los mecanismos indexatorios y que cuente con un fuerte consenso político en torno al proceso de privatización no alterable por cambios coyunturales en la relación de fuerzas.<sup>443</sup>

En segundo lugar, el fracaso de la intervención privada plantea interrogantes aún sin resolver. Dada la situación económico social de la población tucumana sintetizada en índices alarmantes de desempleo, pobreza e indigencia crecientes, una tendencia regresiva en la distribución del ingreso entre la población ocupada, arcas provinciales en crisis aguda, la ausencia de financiamiento internacional y las inquietudes que la experiencia de Aguas del Aconquija S.A. dejó entre los posibles operadores privados del sector, la pregunta básica que emerge, es cómo garantizar las inversiones necesarias para la realización de las obras de infraestructura, de renovación y ampliación de las plantas potabilizadoras y las conexiones de las redes de agua potable y saneamiento que garanticen un modelo de inclusión creciente de la población en el acceso a ambos

---

en forma transitoria", "paradójicamente, una de las 14 empresas invitadas era Aguas Argentinas, entre cuyos socios se encuentra Générale des Eaux, propietaria del paquete mayoritario de las acciones de Aguas del Aconquija".

<sup>442</sup> Ferro, 2001, pág. 45.

<sup>443</sup> Estas son las conclusiones del trabajo de Ferro (2001, págs. 45 y 46). El autor se pregunta qué lecciones pueden extraerse de la experiencia fallida de privatización del agua en Tucumán, contestándose que sólo removiendo los obstáculos regulatorios y tornando más flexible el marco regulatorio y legal, la actividad privada podría desenvolverse con éxito.

servicios, la calidad de los mismos y la protección del medio ambiente de manera sustentable.

A la vez, la provincia enfrenta graves problemas ambientales a los que debe dar tratamiento urgente. En los últimos meses, emergió un nuevo litigio presentado por la vecina provincia de Santiago del Estero en torno a los problemas ambientales derivados de la contaminación de las aguas del río Salí, donde se depositan los residuos industriales y domiciliarios del Gran San Miguel de Tucumán antes autodepurados naturalmente por el afluente y ahora contenidos por la construcción en Santiago del Estero de la represa de Frontal del Río Hondo.

La atención y tratamiento de los efluentes industriales y domiciliarios, exigirá la adopción inmediata de programas intensivos de carácter estructural con una estimación de inversiones necesarias del orden de los U\$S 200 millones en materia de recojo y tratamiento de alcantarillados sanitarios. Valores aún mayores, cerca de U\$S 700 millones, son invocados en favor de macro-intervenciones para la regularización de caudales y aprovechamiento hidroenergético. Estas inversiones necesarias actualizan de manera dramática la perentoria búsqueda de respuestas a los dilemas antes mencionados.

Sin dudas parte de la respuesta a los mismos, está dada por la necesaria implementación de una nueva ingeniería político institucional del sector que incluya como premisas básicas la transparencia institucional, la fijación de reglas y normas legales concertadas, perdurables en el tiempo y que gocen de legitimidad para el conjunto de los actores intervinientes. Esto supone la participación ampliada de los diversos actores de la sociedad civil, en especial de las organizaciones de usuarios que, cabe destacar, perduraron en el tiempo, lograron instalar en el conjunto de sociedad tucumana la provisión, los costos y la calidad del servicio de agua potable y saneamiento como problemas en la agenda pública, extendieron la lucha por sus derechos y la vigilancia hacia la evolución tarifaria de otros servicios públicos privatizados en la provincia como la electricidad y hoy gozan de reconocimiento público siendo convocados como interlocutores válidos ante la legislatura provincial, la defensoría del pueblo local, etc. para la discusión de las reglas y el desenvolvimiento de las prestaciones del sector de agua potable y saneamiento.

En segundo lugar, se torna imprescindible el diseño e implementación de metas realistas de expansión tanto en el volumen de las inversiones requeridas como en los tiempos de ejecución y la elaboración de mecanismos financieros adecuados que tengan en cuenta las condiciones materiales de vida predominantes entre la población de la provincia y no supongan a los usuarios como la fuente única o principal de la recuperación de los costos de las mismas. Finalmente, parece poco probable que el esfuerzo en materia de inversiones sea el producto de la voluntad y la capacidad exclusiva del actor estatal o de un operador privado del servicio.

La experiencia pasada sugiere que el Estado debe asumir un rol activo en tanto controlador, regulador y responsable en última instancia de la provisión y calidad del servicio, que la voluntad y presencia de la empresa privada, su búsqueda de ganancias y su responsabilidad como operador de la prestación, si bien necesarias, deben regularse adecuadamente y que es indispensable desde el punto de vista del resguardo a la participación democrática y al logro de metas de transparencia, equidad y de acceso universal a estos servicios que las organizaciones de la sociedad civil representativas de

los usuarios tengan presencia efectiva en los procesos de toma de decisión y control sobre la provisión de estos bienes esenciales para el desenvolvimiento de la vida misma.



### **Referencias bibliográficas**

Aceñolaza, Guillermo, Gianfrancisco, Miguel, Puchulu, María Elena y Durango de Cabrera, Josefina, (1998), Geología de Tucumán, Tucumán: Colegio de Graduados en Ciencias Geológicas de Tucumán, Aceñolaza, Guillermo Gianfrancisco, Miguel, Puchulu, María Elena, y Durango de Cabrera, Josefina y, editores, San Miguel de Tucumán.

Adler, Franklin, y Lazarte Sfer, Roberto (1994), Problemática de los desagües pluviales de la ciudad de San Miguel de Tucumán, Tucumán: Colegio de Ingenieros Civiles de Tucumán, Dirección de Obras Públicas Municipales, Municipalidad de San Miguel de Tucumán.

Aguilera, María (1997), "Modalidades en la contratación de cosecheros citrícolas en Tucumán" Buenos Aires: inédito.

Azpiazu, Daniel y Forcinito, Karina, (2001), "La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana", Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires: 5 al 9 de noviembre 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1996), El proceso de transformación del sector de agua potable y saneamiento en Argentina, Buenos Aires.

Banco Mundial (1995), "La contaminación ambiental en la Argentina: Problemas y opciones", Buenos Aires.

Bidaseca, Karina, Gras, Carla, y Mariotti, Daniela, (2000): "Tucumanos y tucumanas zafra, trabajo inmigraciones e identidad", en Norma Giarraca compiladora, Buenos Aires: Editorial La Colmena.

Boletín Oficial Provincia de Tucumán, (1993a), "Ley Número 6445 de concesión privada de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Tucumán", 5 de Mayo.

Boletín Oficial Provincia de Tucumán, (1993b), "Ley Número 6529, Marco Regulatorio de la concesión de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Tucumán", 30 de Diciembre.

Bomba, Héctor, (1994), "Los residuos sólidos urbanos y la Ordenación del Territorio en la Provincia de Tucumán" San Miguel de Tucumán.

Calcagno, Alberto, Nora Mendiburo, Marcelo Gaviño Novillo, (2000), Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina, Buenos Aires: World Water Vision.

Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (2000), "Laudo arbitral compañía de Aguas del Aconquija, S.A. & Compagnie Générale des Eaux, demandantes, contra República Argentina, demandada", Washington D.C: Caso No. ARB/97/3.

CETI (1994 a), "Análisis y evaluación de la estrategia de inversión. Expansión acelerada. Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DiPOS)", Provincia de Tucumán: enero.

CETI (1994 b), "Análisis y evaluación de la estrategia de inversión. Expansión moderada. Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DiPOS)", Provincia de Tucumán: enero.

CETI (1993 a). "Análisis de la situación actual. Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DiPOS)", Provincia de Tucumán. Versión Final. Octubre.

CETI (1993 b). "Capacidad de pago de los usuarios e incidencia de la facturación de los servicios de agua y cloacas en el ingreso familiar para el área de prestación de DiPOS", Provincia de Tucumán.

Chaile, Adriana, (1999), "Plaguicidas Clorados en el Río Salí", Tucumán: Facultad de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de Tucumán, mimeo.

Consejo Federal de Inversiones, (2000), "PBI por provincia", Buenos Aires.

Crenzel, Emilio (2001), Memorias enfrentadas: el voto a Bussi en Tucumán, Tucumán: Colección Diálogos, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán.

Crenzel, Emilio (1991), El Tucumanazo, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Números 312 y 313. 2da edición (1997), San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.

Cuenya, Beatriz (1977), Tucumán: dinámica poblacional y estructura del empleo, 1947-1970, Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

Cuozzo, Rosalina, Gómez López, Claudia y Sosa Paz, María Elvira del Carmen (2002), "Sustentabilidad de un área urbana en proceso de metropolización: el caso de San Miguel de Tucumán", Instituto de Planeamiento y Desarrollo Urbano Facultad de Arquitectura y Urbanismo ponencia presentada en el IV coloquio sobre transformaciones territoriales, Montevideo, Uruguay: 21 al 23 de Agosto.

Cuozzo, Rosalina (1999), "La gestión de un recurso: Agua", Trabajo del taller del curso La Gestión ambiental Evaluación y auditoria de impacto ambiental en el ámbito metropolitano de San Miguel de Tucumán, San Miguel de Tucumán: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Tucumán.

Delfino, Laura (1997), "La renegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales", Buenos Aires: CECE, Serie Notas, Nro. 6, Agosto.

Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DiPOS) (1984), "Plan directriz de obras de agua potable y saneamiento", San Miguel de Tucumán.

Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DiPOS) (1981), "Memorias", San Miguel de Tucumán.

Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) [www.enohsa.gov.ar](http://www.enohsa.gov.ar)

Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA)-COFES, (1999), "La Cobrabilidad de los Servicios de Saneamiento en la Argentina", Buenos Aires.

Fernández, Rubén (2002), "Diagnóstico geoambiental de la provincia de Tucumán", en Revista Gerencia Ambiental Número 86, Julio.

Ferro, Gustavo (2001), Aguas del Aconquija: revisión a una experiencia fallida de privatización, Buenos Aires: Texto de Discusión N° 26 CEER Centro de Estudios Económicos de la Regulación Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (sin fecha) "La regulación del agua", <http://www.farn.org.ar>.

Fundación Plural para la Participación Democrática (1988), "Tucumán: el caso Bussi", en Revista de la Fundación Plural, Buenos Aires: Año II, Número 9, Abril.

García, Jorge, Nicolli, Hugo y Tineo, Alfredo, (2000), "Estudio hidrogeológico y de calidad del agua en la cuenca del río Salí", en Revista de Geología Aplicada a la ingeniería y el ambiente, Buenos Aires: Número 15, pp. 82-100.

Gobernación de Tucumán (1980), Tucumán en cifras, Tomos I y II, San Miguel de Tucumán.

Gómez López, Claudia (2000), Influencia de la Promoción Pública de la Vivienda en el desarrollo de la mancha urbana de la ciudad de San Miguel de Tucumán. Elementos para la comprensión de su estructura urbana, Barcelona: Tesis Doctoral, Editorial Departament D' Urbanisme, Urbanística Ordenació del Territori i Dret Administratiu.

Gouvello, Bernard (1999), La recomposición del sector de agua y saneamiento en Argentina a la hora neoliberal, París: Tesis de doctorado, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

Instituto para el Desarrollo de Empresarios en la Argentina -IDEA- (1985), Análisis tarifario en las empresas públicas, Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1999), Anuario Estadístico de la República Argentina, Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1999b), Situación y evolución social provincial: Tucumán. Síntesis Número 1, Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1998b), Los municipios de la provincia de Tucumán, Estadísticas básicas, Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación, República Argentina.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1998c), Situación y evolución social, Síntesis Número, Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación, República Argentina.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1996), Censo Nacional Económico, resultados definitivos, Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación, República Argentina.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1993a), Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, resultados definitivos, Características seleccionadas, Total del País, Serie A Números 1 y 2, Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación, República Argentina.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1993b), Serie análisis Demográfico, Buenos Aires: Número 7.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1980), Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, Serie D: Población, Total del País, Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación, República Argentina.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1970), Censo Nacional de Población y Vivienda 1970, Población, Total del País, Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación, República Argentina.

Mansilla, Sandra, (2000), "Expansión territorial del gran San Miguel de Tucumán desde 1990", en Revista Mundo Urbano, Buenos Aires: Año II, Número II, junio.

Martín, Alfredo (2002), Diseño y construcción de pozos para captación de agua subterránea, Tucumán: Ediciones del Rectorado, Universidad Nacional de Tucumán.

Medina, Ramón, (1984) La pobreza en Tucumán, San Miguel de Tucumán: Publicación XII, Serie Investigaciones, Facultad de Ciencias Económicas; Cátedra de Estadística; Universidad Nacional de Tucumán.

Omil, Alba (1998), Mitos y leyendas del agua en el Noroeste Argentino, San Miguel de Tucumán: Ediciones del Rectorado, Universidad Nacional de Tucumán.

Paez de la Torre, Carlos (1987), Historia de Tucumán, Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.

Phillips, Charles (1993), The Regulation of Public Utilities, Arlington, VA: Public Utilities Reports, Inc.

Provincia de Tucumán (1995) Contrato de Concesión del Servicio de Agua y Desagües Cloacales en la Provincia de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Sabsay, Daniel, (1997) "El nuevo artículo 41 de la Constitución", Buenos Aires: Editorial "La Ley".

Solanes, Miguel, (1995), "La privatización de los servicios públicos de agua", en Revista de la CEPAL, Número 56, pp. 149-162.

Giarraca, Norma, Del Pozo, Norma, (2002), "To make water...water privatization and social Protest in Tucumán, Argentina", Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos), (2002a), "Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, resultados provisorios", Secretaría de Planificación, Presidencia de la Nación, República Argentina.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) Dirección de Difusión, (2002b), "Indicadores básicos de actividad 1974-2000", Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) Encuesta Permanente de Hogares (2002c), "Comunicado de Prensa", Buenos Aires: julio.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) Encuesta Permanente de Hogares Equipo de análisis temático, (2002d), "Tabulado especial", Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos), (2002e), "Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires", Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos) EPH, Equipo de análisis temático, (1998a), "Informe Técnico: Tenencia y uso de baño de los hogares del GBA, Onda Mayo de 1998", Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos), Encuesta Permanente de Hogares, (1995), "Comunicado de prensa, Onda mayo 1995", Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos), Encuesta Permanente de Hogares, (1990), "Comunicado de prensa, Onda mayo 1990", Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos), Encuesta Permanente de Hogares, (1984), "Comunicado de prensa, Onda mayo 1984", Buenos Aires.

INDEC, (Instituto Nacional de Estadística y Censos), Encuesta Permanente de Hogares, (1974), "Comunicado de prensa, Onda mayo 1974", Buenos Aires.

Luján, Jorge, (1997), "Informe sobre la contaminación de algunos puntos críticos del río Salí y sus tributarios y su relación con los efluentes industriales líquidos (comparación 1991-95-97)", San Miguel de Tucumán: Informe técnico interno del SIPROSA, Dirección General de Saneamiento Ambiental.

Ministerio de Salud y Acción Social, Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SI.NA.VE), (2000), "Estadísticas Vitales", Buenos Aires.

Ministerio de Salud y Acción Social, Programa Nacional de Estadísticas de Salud, (2000), "Estadísticas Vitales", Buenos Aires.

Murmis, Miguel, (1969), "Tucumán arde", Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales.

Obras Sanitarias de Tucumán, (2001), "Informe técnico", San Miguel de Tucumán: julio y agosto

Pedicone de Valls, María Gilda, (2001), "El laudo arbitral que puso fin a la controversia entre la provincia de Tucumán y la compañía de Aguas del Aconquija S.A. concesionaria del servicio de agua y cloacas", en actas del Primer Congreso Argentino de Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario: 30 de agosto a 1° de septiembre.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, (SIEMPRO), (2002) "La situación social en la provincia de Tucumán", Buenos Aires.

Subcomisión de calidad de aguas, (1996), "Adaptación del contrato de concesión, informe final", San Miguel de Tucumán.

TETRA TECH Argentina S.A., (1999), "Propuesta Técnica para Elaborar el estudio integral de la conducción y tratamiento conjunto de desagües industriales y cloacales de la cuenca del embalse Termas de Río Hondo", San Miguel de Tucumán: mimeo.

### **Periódicos**

Ámbito Financiero, Buenos Aires

Clarín, Buenos Aires

El Cronista, Buenos Aires

La Gaceta, Provincia de Tucumán

La Nación, Buenos Aires

## ARTÍCULO 6

### Parte 1. El Caso del Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMMEP), Chaco

Jorge Próspero Roze, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Chaco, Argentina

#### Introducción

Presentamos como caso de estudio dos resultados alternativos al imperativo de la privatización de los servicios públicos derivados del proceso denominado de “racionalización del Estado” como mandato de las agencias internacionales de crédito a partir de mediados de la década del '80.

Presentadas de conjunto nos permiten precisar las diferencias, en tanto ambas situaciones comparten un conjunto de similitudes derivadas tanto de la localización (ambas ciudades distan solo 20 kilómetros), toman sus aguas de la misma fuente (el río Paraná, ya que se localizan en orillas opuestas) como de estar en similar rango poblacional, y compartir similares determinaciones sociales y culturales.

Pero no solo importa estudiar los casos de Corrientes y Resistencia en tanto ciudades intermedias de una región marginal a los procesos de globalización<sup>444</sup>, sino que cada caso posee singularidades que interesa destacar. La diferencia fundamental reside en que en tanto la provisión de agua potable y saneamiento ambiental fue privatizada en la provincia de Corrientes, con epicentro en su ciudad capital –Corrientes–, mientras que en la provincia del Chaco el voto de oposición de la población determinó que permaneciera como Empresa del Estado Provincial.

En la ciudad de Corrientes asistimos a la primera experiencia de privatización de la Argentina, donde, **nos encontramos con capitales no directamente asociados con las grandes empresas internacionales, como los casos estudiados de Argentina (Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Tucumán)** se trata de capitales regionales que articulan una estrategia de acumulación en la diversificación de inversiones a escala provincial. Determinar el éxito o fracaso de la gestión de la empresa (en términos comparativos) en la provincia presenta una dificultad substancial ya que la privatización aparece como una única alternativa ante quiebra del estado provincial, y la crisis del conjunto de la administración en la última década.

El caso de la provincia del Chaco es un ejemplo de un gerenciamiento (administración) “exitoso” de la provisión de agua potable y saneamiento sin la participación del sector privado, bajo la figura de “Empresa del Estado Provincial”

Una importante cuestión a ser considerada en el estudio, refiere a la delimitación de la investigación a la prestación del servicio en las ciudades capitales –por las necesidades de establecer parámetros comparativos–, lo que en nuestro caso lo delimitaría

<sup>444</sup> Lo que se expresa en la crisis de sus sistemas productivos, procesos de desindustrialización, altas tasas de niveles de pobreza e indigencia, desempleo, etc.



en muchos de sus aspectos a las ciudades de Corrientes y Resistencia, ya que en ambos casos las empresas prestadoras en las ciudades capitales también proveen del servicio a otras localidades del interior de la provincia.

### **Organización del trabajo**

Asumiendo que una de las determinaciones principales del estudio de los casos de Corrientes y Resistencia, refiere a su situación marginal a los procesos de globalización, importa presentar el contexto de crisis que determinan las determinan en sus aspectos económicos, sociales y poblacionales, así como las políticas vinculadas con la prestación de los servicios. Ciudades capitales de territorios en crisis de larga duración (Roze, 1991), tanto sus ritmos de expansión como las condiciones de existencia de sus habitantes son resultados de esas situaciones críticas

En ese sentido iniciamos el trabajo describiendo algunos aspectos sobresalientes en términos económicos, poblacionales y sociales de la provincia, para luego explicar la dinámica de los asentamientos y los elementos implicados en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental.

Hemos trabajado predominantemente con la información producida por distintas áreas de los gobiernos provinciales, las agencias e investigaciones del campo académico sobre los diversos temas en tratamiento. Recurrimos a información particularizada sobre la temática de agua y saneamiento ambiental de la documentación producida por los organismos respectivos, particularmente las empresas de agua y los organismo de control y ejecución, y en particularmente demandamos a informantes calificados. Finalmente requerimos información de la prensa periódica de nuestra región, particularmente en el registro de distintas líneas de conflictos.

En la medida que trabajamos con fuentes diferentes podemos encontrarnos que la información sobre un mismo ítem puede ser distinta. Por ejemplo el número de cooperativas o de municipios prestadores del servicio en el Chaco puede tener una cifra u otra provengan los datos de organismos nacionales (ENOHSA), la empresa SAMEEP, la Administración Provincial del Agua o la Dirección de Cooperativas. El problema que se plantea es si están prestando el servicio de modo efectivo, si hubo cambios recientes en la prestación, si hay cooperativas que dejaron de funcionar y SAMEEP se hizo cargo del servicio, etc. Igual situación se nos presenta en el número de conexiones que refieren cada una de ellas. Como los datos tendrían similar estructura distribucional y no presentan grandes diferencia, hemos decidido no modificarlos.

### **La provincia del Chaco**

La provincia de Chaco situada al nordeste de la República Argentina define, junto con las provincias de Formosa, Corrientes y Misiones (a la que se agregan tres departamentos de la Provincia de Santa Fe) lo que se denomina el Nordeste Argentino o Región NEA.

**Aspectos económicos.** El Producto Bruto Geográfico, es una variable con capacidad descriptiva, que permite evaluar el posicionamiento de la economía provincial.

Analizado el producto bruto geográfico de la provincia del Chaco (Anexo 3) podemos enunciar que:

- El crecimiento del PBG de la provincia no iguala al registrado por la población. Es decir, **que la población no produce ni siquiera lo que necesita para consumir. Es decir que nos encontramos ante una situación de alta dependencia de los recursos de la nación o de organismos de créditos de carácter nacional o internacional**. Situación última, que tiene un límite dado por la legislación vigente y, fundamentalmente por la capacidad provincial de amortización de créditos.
- La economía provincial registra una fuerte terciarización, fenómeno que también sigue la economía mundial, lo que ocurre en la provincia, es que el sector servicios, con índice creciente es el realizado por el sector gobierno. No refleja una actividad privada importante.
- El valor del PBG, del año 1980 (a precios de 1986) es de \$110.381, en el año 1997 este valor alcanza a \$122.756, es decir que el crecimiento de esta variable, indicativo de la generación de riquezas en el orden provincial, creció solo el 11,21%.
- En ese mismo período, la población total de la provincia pasó de 701.392 habitantes a 918.711 habitantes, es decir que registró un crecimiento del 30,98%. Para el año 2000, la población estimada por el INDEC es de 951.795 habitantes, es decir se estima un crecimiento del 3,60% entre 1997/2000.
- En el periodo 1990/97 la población creció el 9,89%, mientras que en el mismo período, el PBG registro una baja del 0,09 %, **indicando esta situación que la economía provincial no acompañó al crecimiento vegetativo, indicador que evidencia una mayor dependencia de la economía provincial de la asistencia financiera de la nación** (Alfonso, 2000).

### **Aspectos demográficos**

El Chaco es la provincia más poblada de la región del Noreste Argentino (NEA). Según los datos provisionales del Censo 2001 registra **983.087 habitantes**, La población de la provincia ha crecido a un ritmo superior (1.6% anual) al del conjunto del país (1.05%). Este resultado puede relacionarse, fundamentalmente, con las tasas natalidades observadas, superiores a la media nacional en toda la década. Las tasas de mortalidad, también superiores a la media y saldos migratorios negativos habrían operado moderando este nivel de crecimiento poblacional. La población urbana muestra un importante crecimiento en la década: en 1991 representaba el 69%, en 2001 el 79% de la población de la provincia. El Chaco presenta una estructura de población joven, con alta presencia de menores de 14 años. La tasa de fecundidad de la provincia es similar al promedio del NEA y 40% superior a la nacional. En cambio, es escaso el peso de los adultos mayores, quienes representan poco más del 6% de la población total. No obstante, la alta presencia de niños y jóvenes hace que la relación entre población en edades pasivas y activas se sitúe, en la provincia, por encima del promedio nacional.

**Tendencias demográficas.** Las variaciones de la población en la Provincia del Chaco está directamente vinculada con los avatares de la producción agraria,

particularmente el cultivo del algodón que hasta la década del '50. Factores históricos determinaron el total dominio del algodón sobre otros cultivos donde las dificultades de desarrollar procesos de reemplazos de cultivos o formas de diversificación, que aparecen como viable para ciertos estratos de productores, pero no pueden reemplazar el cultivo de algodón en las pequeñas explotaciones que componían más del 50 % de productores agrarios en la provincia. La producción algodонера comienza su decadencia en la década del '50 con el reemplazo en la industria textil de la fibra natural por los nuevos hilados artificiales y sintéticos, lo que significa una retracción mundial del mercado de fibra de algodón y del conjunto de la industria fundada en tejidos naturales. Otro factor fue la caída de la capacidad adquisitiva del salario que se inicia en 1953. Este período de crisis significa la caída de los precios que se manifiestan en la quiebra de la pequeña y mediana explotación algodонера que transforma al Chaco, de provincia que absorbía mano de obra, en expulsora neta de población en un proceso de movilidad de población rural a las áreas urbanas provinciales, y hacia los asentamientos metropolitanos.

El impacto mayor de la crisis se funda en la monoproducción algodонера que determinará que la provincia se transformará de receptora neta de población en expulsora en un proceso de caracteres cuasi catastróficos para el sistema productivo en su conjunto. Este proceso migratorio tuvo dos sentidos diferentes. En primer lugar, la migración rural-urbana, que en principio se verifica en el crecimiento urbano, particularmente de Resistencia y el decrecimiento neto de la población rural de la provincia (Tabla N° 1). En segundo lugar, la emigración extraprovincial que se verifica en una pérdida calculada en 130.000 personas, a partir del análisis tendencial, que de igual manera refleja un crecimiento de los partidos del Gran Buenos Aires como lugar de destino (Tabla N° 2).

**Tabla N° 1. Variaciones del índice de urbanización, Chaco, 1960-1991**

---

Censos	Población total provincial	Índice de Urbanización
1960	543.331	41
1970	566.613	52
1980	701.392	63
1991	839.677	70

---

Fuente: Censos Nacionales de Población.

**Tabla N° 2. Variación porcentual de la población en la década de 1960, reflejando la migración de población de Chaco al Gran Buenos Aires.**

---

Variación porcentual intercensal	
Provincia del Chaco	- 19,1
Partidos del Gran Buenos Aires	+ 28,6

---

Fuente: En base a datos de UNNE (1973), con datos del Censo de 1970.

Para el primer punto señalemos que aunque la provincia crece solamente 23.282 habitantes entre 1960 y 1970 (4 % en diez años), la población urbana se incrementa en 69.503 habitantes (30 %), y la rural decreció en 46.221 (14 %). Analizando el incremento de población urbana, el 52 % (36.350 habitantes), esta se produce solo en el área de lo que se denominaría Gran Resistencia quedando virtualmente estáticos los asentamientos de rango 2 y 3: Presidencia Roque Sáenz Peña y Villa Ángela.

En lo relativo al segundo punto, el Censo del 1960 reveló una población de 543.000 personas, pero el análisis de ese aumento muestra que unas 80.000 personas habían abandonado su territorio, si se compara el aumento vegetativo con el crecimiento total. En la década siguiente se acentuó este proceso y la pérdida se estima en unas 130.000 personas. En 1970 había un 36 % de los chaqueños viviendo fuera de la provincia (Censo Nacional de Población, 1980, pág. XIII).

Diversos estudios verifican como destino de la población el área metropolitana y partidos del Gran Buenos Aires. Así, en términos del total de la población de la provincia del Chaco, la diferencia porcentual entre población esperada en base a la tendencia histórica y la población censada es del -19,1 %, mientras que en los partidos del gran Buenos Aires, esta misma diferencia es de + 28,6 %.

Comparando las cifras para 1960 y 1970 se comprueba además una elevación del índice de urbanización. La población total de la provincia en 1960 (543.331) estaba compuesta de 225.109 pobladores urbanos y 319.122 rurales, con un índice de urbanización de 41 %. En 1970 la población total de 566.613 se dividía en 294.712 pobladores urbanos y 271.901 rurales, con un índice de urbanización de 52% (Tabla N° 3).

**Tabla N° 3. Crecimiento de las cuatro ciudades mayores de la Provincia del Chaco.**

	1960	1970/ 1960	1970	1980/ 1970	1980	1991/ 1980	1991
Total Chaco	534.331	4	566.613	24	701.392	20	839.677
Gran Resistencia	108.287	32	142.848	53	218.438	34	292.287
Presidencia							
Roque Sz. Peña	14.381	169	38.620	28	49.261	28	63.135
Villa Angela	18.518	-8	17.091	50	25.586	12	28.779
Gral. San Martín	5.390	78	9.588	70	16.296	18	19.243

Fuente: Censo Nacional de Población 1980 y cifras del Censo 1991.

Ahora bien, este aumento de la urbanización tiene también una clara orientación: tienden a crecer los asentamientos mayores de la provincia. En todo el período las ciudades de Resistencia y Presidencia Roque Saenz Peña crecieron proporcionalmente más que el total de la provincia. La ciudad de Villa Angela pierde población neta en los sesenta porque se estaría verificando un proceso de concentración de actividades agroindustriales en Presidencia Roque Saenz Peña. El caso de General San Martín refleja altísimos crecimientos a partir de la absorción de población de su hinterland que por su situación geográfica no entra en competencia con las otras grandes ciudades.

Esta tendencia presenta un carácter irreversible, a pesar de hacerse presentes algunos fenómenos como el retorno de migrantes al momento en que el sistema productivo inicia una etapa de expulsión de fuerza de trabajo. La vuelta a sus localidades de origen aparece como la última alternativa de supervivencia.

### **Migraciones en el marco de la crisis recurrente.**

Un proceso migratorio que caracterizaría la última década en torno a la distribución de población refiere al traslado masivo de habitantes rurales y de pequeños asentamientos de la provincia hacia su ciudad capital Resistencia. Si bien se puede verificar un proceso continuo de crecimiento en la relación de la población de la provincia y la de Resistencia a partir del inicio de la crisis de la producción algodonera que se manifiesta en el aumento ininterrumpido de población en la ciudad capital a partir de mediados de la década del 50. Como podemos verificar en la Tabla N° 4, entre 1947 y 1960 se produce un aumento significativo en la relación y de forma acumulativa aumentará alrededor de un 5 % cada década

**Tabla N° 4. Porcentaje de población del Chaco en la ciudad de Resistencia.**

	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991
Porcentaje	13	18	12	20	25	31	34.7

Fuente: Censo Nacional de Población 1980 y 1991 y estimaciones.

Ahora bien, este aumento de la urbanización tiene también una clara orientación: a partir de los datos del Censo 91 no es posible acceder a información confiable acerca de la población del Gran Resistencia, no obstante la observación de la expansión urbana, particularmente a través de los procesos de tomas de terrenos, aumentos observados de índices de hacinamiento, densificación de la construcción precaria, etc. alertan sobre cifras elevadas en términos de expansión del conurbano capitalino. La escasez de trabajos en ese sentido, así como la dificultad de procesar la información nos lleva a tomar valores indicativos de diferente tipo de proyecciones. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)<sup>445</sup> correspondiente a octubre del año 2000 permiten caracterizar algunos aspectos de la población urbana estimada en el Gran Resistencia (Tabla N° 5).

**Tabla N° 5. Población de Resistencia estimada a octubre del año 2000.**

Población total estimada	369.751
Nacidos en Resistencia	251.772
Nacidos en el interior	69.571
Nacidos en otras provincias	43.536

Fuente: Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, 2000.

Según los datos del Censo de 1991, la población del Gran Resistencia ascendía a 292.287 habitantes, con lo que en los últimos 9 años podemos registrar un crecimiento de 77.464 habitantes, lo que nos daría un promedio de crecimiento de 8.607 habitantes por año. La misma encuesta proyecta una población migrante de 130.638 personas, señalando que vinieron a Resistencia en los últimos cinco años 18.958 personas. La tasa

<sup>445</sup> Esta información me fue gentilmente cedida en la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia del Chaco.

anual de habitantes registrados como migrantes en los últimos cinco años resultaría de 3791 personas.

Por otra parte, estas estimaciones permiten también caracterizar a la población según su condición de actividad, como muestra la Tabla N° 6.

**Tabla N° 6. Población de 14 años y más clasificada por condición de migración, lugar de nacimiento y antigüedad de la migración según condición de actividad. Gran Resistencia, octubre de 2000. En porcentajes.**

Condición de migración y lugar de nacimiento	Población total	Subtotal	Población económicamente activa		Población económicamente inactiva
			Ocupados %	Desocupados %	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Población no migrante	51.8	46.5	45.3	55.9	57.1
Población migrante	48.1	53.3	54.5	44.1	42.9
Población migrante últimos 5 años	6.1	5.5	5.2	7.4	6.7
Nacidos en este país	6.0	5.3	5.1	7.4	6.7
Nacidos en otro país	0.1	0.1	0.1	---	---
Ns/Nr	---	---	---	---	---
Población migrante más de 5 años	40.2	45.5	46.8	35.8	34.9
Nacidos en este país	38.6	44.0	45.1	35.8	33.0
Nacidos en otro país	1.7	1.5	1.7	---	1.9
Ns/Nr	---	---	---	---	---
Población migrante Ns/Nr año	1.8	2.4	2.5	0.9	1.3
Ns/Nr condición de migración	0.1	0.2	0.2	---	---

Fuente: Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, octubre del 2000<sup>446</sup>

Si bien el cuadro contempla la población a partir de los 14 años (es decir, queda afuera un importante contingente posible de migrantes), casi la mitad de la población del Gran Resistencia (48.1 %) procede de otras localidades o de sus áreas rurales, no obstante, solo el 6,1 % se traslada en los últimos cinco años. La casi totalidad de la población migrante es nacida en la Argentina, y no se registran los movimientos interprovinciales.

<sup>446</sup> Hemos reproducido el cuadro del diario Norte del domingo 27 de mayo de 2001 Página 18.

Los porcentajes de ocupación de la población económicamente activa registra un porcentaje mayor de desocupación en la población no migrante, que si bien resultaría paradójico la posibilidad de ocupación de menores migrantes puede ser mayor, en tanto menores no migrantes permanecen vinculado a la estructura educativa.

### **Aspectos sociales**

La provincia de Chaco presenta situaciones deficitarias en casi la totalidad de los indicadores referidos a los aspectos de vivienda e infraestructura, sociodemográficos, salud, educación, empleo, ingresos y seguridad pública. En octubre de 2001 la pobreza afectaba 117 mil hogares, que representaban el 45.6% del total de hogares de la provincia. En tanto, más de medio millón de personas estaban bajo la línea de pobreza, (58% de la población). Registraba la mayor proporción de hogares indigentes del país: el 21.5% - más de 55.000 hogares-. De ese total más de 48.000 estaban integrados por niños y adolescentes menores de 18 años. La mitad de la población de la Provincia recibe alimentos de diferentes programas sociales, comedores públicos, ONGs.

### **Condiciones de habitabilidad**

Si se considera la situación del parque habitacional, la provincia registraba, en el último Censo Nacional (1991), casi 40% de sus hogares habitando viviendas deficitarias. Esta proporción era similar a la regional pero más que duplicaba a la nacional. Asimismo, 17% de los hogares habitaban ranchos o casillas, lo que representaba dos veces y media la proporción correspondiente al total del país. La proporción de hogares que padecían hacinamiento crítico era algo mayor que en el conjunto del NEA y más que duplicaba al promedio nacional.

También debe destacarse que más de la mitad de las viviendas de Chaco no contaba, en 1991, con distribución interna de agua corriente por cañería y 45% carecía de sistema de retrete con descarga de agua y el 80% de las unidades habitacionales no poseía servicio de cloacas, lo que implicaba una proporción algo superior a la del conjunto regional y más de 24 puntos porcentuales más elevada que el promedio nacional.

Salud. En los aspectos relacionados con la salud, la tasa de mortalidad infantil de Chaco es la más elevada del NEA y supera en 65% a la tasa nacional. Otro tanto sucede con la tasa de mortalidad de menores de cinco años. Asimismo, la incidencia de la diarrea y la gastroenteritis infecciosa como causales de mortalidad de menores de un año, es el doble que en el total del país. Y las muertes por desnutrición de niños de hasta cuatro años cuadruplican el registro nacional. La tasa de mortalidad materna es, en Chaco, tres veces superior a la nacional y la segunda más elevada de la región. La incidencia de la maternidad adolescente es mayor que en el resto de las provincias del NEA y supera en 60% el promedio nacional. Más de la mitad de la población chaqueña carecía, en 1991, de cobertura de salud. Esta proporción era semejante a la del conjunto de la región pero 40% más alta que en el total del país.

**Educación.** Casi 18% de las personas de 16 y más años no ha completado la enseñanza básica: se trata de la proporción más alta del NEA. El nivel de enseñanza



medio. La tasa de asistencia escolar de los jóvenes de 15 a 17 años es, en el aglomerado Gran Resistencia, la más baja de la región. El porcentaje de alumnos que fracasan es, en este nivel, el segundo más elevado de la región. El 64% de la población adulta de Gran Resistencia no ha logrado completar los estudios secundarios. La proporción de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo es, en el aglomerado Gran Resistencia, 40% mayor que en el conjunto de la región y el doble que en el total de los principales aglomerados urbanos del país.

**Ocupación.** Casi la cuarta parte de los hogares de Gran Resistencia tiene un ingreso per cápita inferior a dos pesos diarios (0.65 €). Más del 10% no alcanza a un peso (0.33 €) por día por persona. Estas proporciones son las segundas más elevadas de la región y equivalen a dos veces y media las que existen en el conjunto de los aglomerados urbanos. En el Gran Resistencia la tasa de subutilización (desempleo más subempleo) aumentó del 25% al 30.3% entre 1998 y 2001, siguiendo una tendencia similar a la de la región NEA y la del conjunto urbano. Los ingresos laborales medios son, en Gran Resistencia, inferiores al promedio regional y 25% menores al promedio de los principales aglomerados urbanos del país.

### **El Área Metropolitana del Gran Resistencia**

**Aspectos Geográficos.** Los aspectos geográficos del Área Metropolitana Gran Resistencia constituyen uno de los factores críticos en relación con la configuración, la expansión y el funcionamiento del asentamiento, así como su situación de localización en lo que se denomina una **llanura de inundación**. La ciudad está asentada en una de las terrazas que componen el lecho de un complejo hídrico constituidos por un conjunto de cursos de agua vinculados con el Río Paraná (es decir, se asienta en su lecho de inundación). El área de asentamiento se localiza en el corte de aguas de los ríos Arazá y Negro<sup>447</sup>, que -en tanto ríos de llanuras- estructuran un sistema lacunar en cuyos intersticios fue fundada la ciudad de Resistencia. Otros cursos de aguas involucrados en la localización son el río Arazá, el riacho "Chanchó" y el paleocauce del río Tragadero.

Un tercer elemento crítico de su localización vinculado con el sistema hídrico, es su situación al sur de la confluencia de los Ríos Paraná y Paraguay, es decir la posibilidad de que el sistema potencie la emergencia hídrica con la confluencia de altos niveles en los dos grandes cursos de agua. Esta localización ha determinado dos situaciones críticas en relación con el tema del agua:

1. Las inundaciones producto de los altos niveles en la creciente de los ríos Paraná y Paraguay, que al inundar la terraza, encuentran en la ciudad un endicamiento generando la recurrencia de emergencias hídricas cuando la altura de los ríos supera ciertas marcas.<sup>448</sup>
2. La concurrencia de lluvias estacionales en las cuencas hidrográficas de los afluentes interiores, los cuales desbordan sobre sus llanuras de inundación ocupando todo el valle al no poder evacuar los excedentes en sus cursos naturales. La ciudad, fundada en sus interfluvios constituye un endicamiento

---

<sup>447</sup> Ambos tributarios del Río Paraná.

<sup>448</sup> Resistencia ha estado sometida a inundaciones extraordinarias en los años 1966; 1977; 1982; 1983; 1986; 1992; 1998. Cfr. Roze., 2003.

al flujo laminar generado por el proceso de evacuación de estas aguas superficiales.

La expansión de la ciudad, se produce a costa de la urbanización de áreas deprimidas que conformaban este sistema hídrico-ambiental, con el taponamiento de lagunas, la ocupación de la casi totalidad del curso del Río Arazá, y el avance sobre las márgenes del Río Negro, así como la drástica reducción de su curso, con lo que los excesos hídricos generados, ya sea por la penetración de las aguas del Río Paraná a través de sus afluentes o por la evacuación de los excesos pluviales, no tiene la capacidad de distribución espacial que el sistema lacunar hacía posible, originando rápidamente los desbordes que determinan la emergencia hídrica en diversas áreas del conurbano.

La situación de terraza plana define problemas de infraestructura, básicamente la evacuación de los líquidos cloacales -lo que significa altos costos en el funcionamiento de dicha infraestructura-; y pluviales, lo que genera también emergencias hídricas cuando ocurren precipitaciones intensas y concentradas, en áreas de la ciudad diferentes de las zonas de inundación fluvial.

**Clima.** Situada entre los paralelos 24 y 28, su clima netamente subtropical generado por la influencia alternada de masa de aire de origen tropical y polar, puede caracterizarse como de una homogeneidad relativa de sus regímenes térmicos y pluviométrico. Veranos cálidos e inviernos templados caracterizan el clima subtropical. Las lluvias, marcadamente estacionales con una concentración estival de precipitaciones y sequías invernales. Una característica de los climas subtropicales es la marcada variabilidad en el comportamiento anual estacional de sus distintos componentes de manera que los valores promedio tienen una representatividad relativa. Se produce un gradiente hídrico característico de la planicie. En el oriente chaqueño los montos pluviométricos superan los 1200 milímetros y degradan hacia el oeste donde los registros no llegan a 500 milímetros. Su marcada inestabilidad pluviométrica plantea un régimen de sequías e inundaciones que repercute en los movimientos de la población como así en su faz económica dado su predominancia de economía agrícola.

**La conformación urbana de la ciudad de Resistencia.** Empezaremos por señalar la complejidad que presenta el problema donde, como datos de partida, debemos hacer presente la crisis recurrente de la producción algodonera por más de cuatro décadas. Otro elemento que suma a la complejidad, fue el proceso de desindustrialización que alcanzó al conjunto de la Argentina desde mediados de la década del '70, proceso que en el Chaco se inicia casi treinta años antes con el cierre casi continuo de las fábricas de tanantes derivados del quebracho colorado, que por su localización en asentamientos aislados dependientes de la única industria, también generó proceso de desplazamiento poblacional.

Los últimos procesos de desindustrialización alcanzaron a los establecimientos del Gran Resistencia, en principio, los vinculados a la producción algodonera - particularmente las fábricas de aceite- para hacerse extensa aún a establecimientos vinculados con productos extrarregionales, como la fábrica de plomo National Lead en Puerto Vilelas, Alimentos con Molinos Río de la Plata, etc.

Un tercer componente del proceso de crisis del Gran Resistencia deviene de los desbordes periódicos de los ríos Paraná y Paraguay, así como de las grandes lluvias en

las cuencas de los ríos que componen el sistema, lo que se manifiesta como inundaciones recurrentes, tanto de carácter urbano -particularmente del asentamiento de referencia-, como rural, que suman consecuencias a los procesos de crisis en la dinámica de la producción.

Estos elementos operantes de las crisis, se han combinado, dando como una de las consecuencias determinantes de nuestro estudio el acceso permanente familias que se incorporan a la ciudad capital, generando un proceso de expansión ininterrumpido de la trama urbana, tanto hacia los bordes como operando sobre sus espacios intersticiales, cuyas consecuencias son el aumento del hacinamiento en el parque de viviendas marginales, y una demanda creciente de espacio, que en nuestro estudio lo limitaríamos a lo que en principio podemos caracterizar como suelo urbano.

Como datos ilustrativos del fenómeno, señalemos que la ciudad de Resistencia, entre 1970 y 1990 se transforma en el "Gran Resistencia", al definirse un continuum de urbanización que alcanza las ciudades de Puerto Vilelas y Barranqueras al sudoeste, y los municipios de Fontana y Puerto Tirol al Nordeste, funcionalizando sectores de Colonia Benítez y Margarita Belén en su área de influencia.

**La génesis de los procesos de expansión urbana en el Gran Resistencia.** La expansión de la ciudad de Resistencia en el plazo de los últimos 50 años, ha adquirido ciertas "formas" particulares, determinadas por el dominio de procesos productivos originales al interior del territorio, y la articulación de distintas fracciones de burguesía con segmentos del aparato del estado. El asentamiento se genera, a fines del siglo XIX en la necesidad de ocupación del territorio con campañas militares y fundación de pueblos y su expansión estuvo vinculada con la expansión de la producción de tanantes producto de la explotación de los bosques nativos, ricos en quebracho colorado, y en particular de la producción algodonera, donde los asentamientos urbanos (Resistencia, Saenz Peña y Villa Ángela) acompañaron la expansión de la frontera agropecuaria como centros de servicios, y particularmente con procesos de industrialización que constituyeron estos asentamientos bajo el dominio de burguesías comerciales e industriales.

Si periodizamos los aspectos dominantes en términos de expansión urbana tenemos:

1. **La expansión en el período de crecimiento (1930-1955):** La expansión urbana en este período guarda un cierto orden en relación con la articulación de los municipios y el sector de burguesía vinculada con el mercado inmobiliario, quienes tenían a su cargo la transformación de la tierra rural en "tierra urbanizada", a partir del loteo con provisión mínima de servicio básicamente electricidad y una relativa accesibilidad.

Esta forma de expansión urbana, puede absorber en su casi totalidad el impacto de la primera gran crisis agroindustrial cual fue la de la producción de tanino para los mercados de exportación<sup>449</sup>, pero genera un primer cinturón

---

<sup>449</sup> Explotación que llegó a constituirse como monopolio internacional bajo el nombre de La Forestal, y que constituye un paradigma de la explotación extractiva de los recursos locales por Empresas extranjeras (inglesas), y su abandono en relación con los avatares del mercado.

compuesto por barrios "lejanos"<sup>450</sup> al centro, pero todos ellos con trazados perfectamente adaptados a la cuadrícula dominante. La "lejanía" del centro, podía incluir en el trayecto lagunas que quedarían atrapadas en la "urbanización", o los meandros del riacho Arazá, por ejemplo.

2. **La expansión producto de la crisis (1956-1975)** Un segundo período se vincularía con las sucesivas crisis de la producción algodonera que en su largo alcance va al transformar a la provincia en expansión en una provincia expulsora de población, y generadora de flujos de población rural a los asentamientos urbanos.

El alcance del impacto y la duración de la crisis, producirán en la década del '60 y mediados de los '70 un nuevo proceso de expansión, que ya no puede ser cubierto por el capital inmobiliario local, particularmente porque los niveles económicos de los nuevos migrantes estaba muy por debajo de los del período anterior, y particularmente, porque nuevos procesos especulativos permitían acumular a una burguesía de terratenientes urbanos.

Este proceso de expansión dará lugar a los "nuevos barrios", creando otro cinturón de expansión, generando ahora la ocupación de lotes con escasa conexión con la ciudad, en terrenos de dificultosa accesibilidad, y en un conjunto de intersticios urbanos, particularmente con el taponamiento de lagunas.<sup>451</sup> Será el período de aparición en la escena urbana de las "villas"<sup>452</sup>, y las nuevas reflexiones acerca de la marginalidad, la pobreza urbana, etc. Coincide con este período, la aparición de inundaciones catastróficas, cuyo inicio podemos datar en 1966 (Roze, 2003). Las características de catástrofe en relación con las crecientes de los grandes ríos y las lluvias en el interior de la provincia, se vinculan de manera directa con la inexistencia de una política de regulación en la ocupación del suelo urbano que asumiera las determinaciones naturales. Esta anarquía en el crecimiento urbano va a hacer crisis con las grandes inundaciones de

---

<sup>450</sup> Hablamos en términos relativos, ya que ese cinturón, hoy, constituye áreas residenciales de Resistencia con distintos niveles socioeconómicos de población.

<sup>451</sup> El relleno y la ocupación de los espejos naturales de agua determinaron la destrucción de un sistema lacunar que permitía absorber los excedentes hídricos producto de las grandes lluvias o de las crecientes de los grandes ríos. La crisis ecológica generada por la liquidación de este sistema regulador transformó la ciudad en "inundable" bajo cualquier alternativa de exceso hídrico, aspecto que se agudizó en los últimos 30 años.

<sup>452</sup> De forma reiterada hacemos uso de los términos de "villa" y "barrio". La realidad es que ambos términos presentan significados equívocos en tanto en la región son usados en varios niveles con significados distintos. Por ejemplo, a un nivel geográfico "villa" y "barrio" describen cierto tipo de unidad, que delimitaría áreas dentro de una ciudad. "Villa los Lirios" como el "Barrio Llaponagat" son unidades y figuran en los mapas de Resistencia. No obstante en la provincia tenemos localidades que asumen la denominación de "villa" (Villa Ángela). Una segunda acepción sería diferenciar "Barrio" cuando son producto de planes de viviendas y "Villa" como asentamientos espontáneos. Finalmente. Un último nivel - usado por los ocupantes- referiría a que "villa" sería sinónimo de "villa miseria" con trazados irregulares y viviendas muy precarias, y "barrio" supondría niveles de integración, trazado urbano, loteo, etc. "No queremos ser una villa, sino un barrio" afirman los ocupantes.

los años 1982-83, no obstante la inexistencia de políticas de regulación de tierras alcanzará la década del 90.

Señalemos, a modo de ejemplo que pasadas las inundaciones de 1966 se hacen presente en Resistencia tres fenómenos en relación con el tema que nos compete:

- Se produce la primera ocupación de terrenos con destino determinado, con la toma de los terrenos de expansión de la Universidad Nacional de Nordeste, por parte de familias inundadas. Este asentamiento se consolida dando lugar a Villa Universidad.
- Se planifica -en los papeles- el crecimiento urbano de Resistencia a los efectos de evitar los efectos de nuevas inundaciones. Se plantea la expansión de la ciudad hacia la zona sur que se hará realidad recién en la década del '80.
- Se inicia la gestión de los proyectos de defensas definitivas contra inundaciones.

**La expansión urbana de la alianza Estado - Empresarios de la Construcción** (1976-1992). La siguiente etapa de expansión urbana tendría como premisa la aparición en escena de un organismo del estado a cargo de la construcción de viviendas "de interés social", que además se constituía como ente de regulación urbana. Se trata del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)<sup>453</sup>, y el planteo de solución del déficit habitacional a partir de la construcción de grandes conjuntos de viviendas con equipamiento urbano. Es decir, la expansión urbana estaría predominantemente a cargo del capital industrial concentrado en grandes empresas constructoras.

El estado construyó a través del FONAVI islas de urbanización alejadas del centro de la ciudad que dieron lugar a la ocupación de tierras aledañas por pobres urbanos y migrantes rurales. Señalemos que la Secretaría de Vivienda exigía a las Provincias la puesta en marcha de "Planes de Desarrollo Urbano" con lo que, de nuevo en los papeles, se plantearon ciertas regulaciones como por ejemplo la necesidad de acompañar los proyectos (que se aprobaban en Buenos Aires<sup>454</sup>) con una certificación de no inundabilidad del terreno. No fueron excepciones los nuevos barrios que se inundaron en diversos desbordes de los grandes ríos<sup>455</sup>.

Este período coincide, en el Chaco con un conjunto de transformaciones en el sistema productivo, fundado en la internacionalización de la producción algodonera chaqueña (Roze, 1979), con el objetivo de "erradicar la subversión" como el gobierno del Proceso había caracterizado a los movimientos sociales que en el período inmediato anterior habían protagonizado la protesta rural a través de las Ligas Agrarias. Estas

---

<sup>453</sup> El organismo a cargo era la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano que dependía del Ministerio de Acción Social. En cada provincia, con carácter autárquico manejaban los fondos los Institutos Provinciales de Vivienda.

<sup>454</sup> El centralismo en las decisiones financieras -en las oficinas de la Secretaría en Buenos Aires-, tenía sus correlatos técnicos en las subsecretarías de Desarrollo Urbano y de Vivienda.

<sup>455</sup> El capital industrial de la construcción realizaba también operaciones inmobiliarias, de modo que ofrecía a los Institutos Provinciales Proyectos con tierras (que aparecía como bien escaso). Muchos de los lotes ofrecidos estaban bajo las cotas de inundación, con lo que la aprobación debía estar acompañada de alguna presión castrense (no olvidemos que desde 1975 al 84 gobernaban los militares) o algún tipo de "mordida".

transformaciones se fundan en la liquidación de minifundios, que en los hechos significó un nuevo impulso a la migración rural urbana. Condiciones político-militares como conatos de movimientos armados en el interior, hicieron que, para "erradicar la subversión", el Chaco fuera una provincia favorecida con la distribución de los cupos del FONAVI<sup>456</sup>. Se trataba de impulsar el empleo de las masas migrantes en la construcción, ya que los varios miles de viviendas construídas no redujeron el déficit habitacional, en tanto a la apertura de nuevos barrios de vivienda a su alrededor se asentaban sin control nuevas villas marginales.

En relación con los servicios, durante el período la construcción de conjuntos de viviendas debía contemplar la provisión de equipamiento comunitario e infraestructura. El problema se genera a partir precisamente del fenómeno colateral de creación de villas marginales donde la provisión de agua adquiría características marginales (canillas públicas o conexiones clandestinas) pero ningún tratamiento de líquidos cloacales

**Catástrofes y crecimiento urbano (1982-1990).** Superpuestos con el período de hegemonía de la expansión urbana por parte de las empresas, se hace presente, a partir de las grandes inundaciones de los años 1982-83 y 1986, una forma de expansión urbana donde se combinaron la distribución de tierras por parte del estado con diversas formas de construcción precarias dando lugar a asentamientos con característica de villas miserias con un alto grado de marginalidad. Frente a grandes masas de población alcanzadas por las aguas, hacinadas en galpones, en viviendas particulares o en campamentos, enfrentan el problema a través de la construcción de viviendas de emergencia producto de Organismos Internacionales de Ayuda (iglesias), o loteo y provisión de servicios (a veces de materiales) o simplemente espacios para ocupación.

El resultado fue la existencia de importantes áreas de la ciudad (en general flanqueadas por asentamientos del FONAVI), de villas con altísimos grados de necesidades básicas insatisfechas, muy alto nivel de precariedad, hacinamiento, etc. Una parte importante de las políticas de asentamientos con características de "programas sociales" del siguiente período se desarrollará en estos asentamientos, que se consolidan, crecen y expanden durante toda la década del '90.

Otro fenómeno que forma parte de este proceso fueron las tomas de viviendas construídas por el estado, de grandes conjuntos FONAVI apenas terminados o en construcción, en general producto de la demanda de techo generada por picos en las inundaciones recurrentes. Con carácter individual y poca prensa la mayoría, así como de forma colectiva generando grandes enfrentamientos sociales en por lo menos dos momentos de las señaladas grandes inundaciones, el fenómeno mostró las relaciones entre el control social y las situaciones habitacionales no resueltas (Roze, 1993).

**La expansión con el "ajuste" y el "retiro del estado"** a partir de 1992. A comienzos de la década del '90 asistimos a la transformación del FONAVI, con la reducción del Fondo y la instauración de nuevos programas, que en los hechos significó una baja en la calidad de las viviendas y la reducción de los porcentajes para la provisión de infraestructuras y servicios, es decir la "urbanización". La construcción y adjudicación

---

<sup>456</sup> Fondo Nacional de la Vivienda. Refiere a la producción de viviendas de interés social. Las viviendas producidas bajo este sistema tenían un buen estándar de habitabilidad y a pesar de ser presentadas como "de interés social" fueron, en su casi mayoría, ocupadas por diversas fracciones de pequeño burguesía urbana. No alcanzaron a los pobres, sino en sus expresiones más marginales.

de vivienda quedaba ahora en manos de los municipios, de los gremios, cooperativas de vivienda y otras organizaciones de la sociedad, de manera que el control del proceso de crecimiento y la distribución de fondos para la "urbanización", si bien se regionaliza, se transforma en un instrumento de acción político-partidario.

La expansión urbana, a partir de comienzo de los '90 estará predominantemente caracterizada por el asentamiento sin control, tanto en ocupaciones individuales de espacios marginales e intersticiales, como de grandes movimientos de ocupación de terrenos privados en los bordes de la ciudad. La intervención del estado se realizará siempre a continuación de estos procesos, dependiendo su éxito de diversos factores vinculados tanto con la dinámica interna de los asentamientos como con la intervención de los partidos del régimen. Debemos señalar que existen aún planes del Fondo Nacional de la Vivienda y otros derivados de Programas Sociales (Plan Arraigo, Viviendas para Inundados, etc.) pero frente a la demanda de espacio habitable tienen un impacto mínimo. También existe un mercado de tierras particulares, No obstante el recurso escaso de tierras urbanizables y los costos privados de urbanización hacen imposible el acceso al sector mayoritario de la demanda.

### **La prestación del servicio de Agua Potable y saneamiento en el Chaco**

A modo de síntesis de las características de la provisión de agua potable en la provincia del Chaco podemos señalar que

- En 1991 -año del último Censo Nacional con resultados publicados- más del 50 % de las viviendas de Chaco no contaba con distribución interna de agua corriente por cañería y 45% carecía de sistema de retrete con descarga de agua; el 80% de las unidades habitacionales no poseía servicio de cloacas.
- En términos de provisión de agua:
  - 18.401 viviendas tienen agua corriente fuera de la vivienda
  - 15.501 viviendas tiene agua corriente fuera del terreno
  - 22.617 viviendas se sirven de agua de pozo
  - 11.771 viviendas se sirven con agua de lluvia

Entre los que consiguen proveerse de agua fuera de su terreno:

- 22617 acceden al agua a través de pozos
  - 11.771 recogen agua de lluvia
  - 1.977 recurren al transporte de agua con cisterna
  - 1.789 por ríos o canales.
- A pesar del acelerado proceso de urbanización discutido antes, más de la cuarta parte de la población de Chaco continuaba habitando en zonas rurales.

En este contexto, se presionó desde el Gobierno Central, inducido por los organismos financieros internacionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a que las provincias iniciaran la privatización de los

servicios públicos en toda la Argentina, proceso que, como veremos, en el Chaco adquirió un carácter particular.

### **El Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMMEP)**

Toda transformación en las prestaciones de servicios públicos en Argentina tiene su origen la Ley 23.696/89 denominada de "Reforma del Estado", donde se determinaba la emergencia administrativa, y de allí la privatización y la apertura a la participación del capital privado<sup>457</sup>, donde se plantean la suma de cambios que determinarán la enajenación del patrimonio acumulado por varias generaciones de argentinos. Es importante destacar que en el tema particular de la provisión de agua potable y, en este caso en estudio, la aparición de la empresa Servicio de agua y mantenimiento Empresa del Estado Provincial SAMEEP, debemos remontarnos al año 1980, durante el denominado "Gobierno del Proceso" militar, cuando en consonancia con un programa de descentralización de los servicios públicos se promulga el Decreto N° 258 del 31-1-1980 en el que se transfiere la empresa Obra Sanitarias de la Nación, Divisional Chaco, al ámbito de la Provincia.

El 28 de agosto de 1980 se promulgan dos leyes en la provincia, una de ellas, la Ley 2499 de creación de SAMEEP y la otra, Ley 2500, de liquidación de la empresa Obras públicas del Empresa del Estado Provincial (OPEEP) por la que se transfieren todos los activos a SAMEEP. Por la primera, SAMEEP actúa como ente concesionario estatal del Sistema Provincial de Abastecimiento de Agua Potable, y de evacuación de líquidos cloacales y residuos industriales. La empresa sería conducida por un Directorio compuesto por un presidente y dos vocales designados por el Poder Ejecutivo, un vocal en representación de los usuarios y un vocal en representación de los trabajadores. En octubre de 1983 el gobierno militar se dicta una ley orgánica complementaria de la 2499 y en octubre de 1987 se decreta nuevamente la modificatoria del Estatuto de la Empresa SAMEEP.

**Una provincia original.** El Territorio Nacional del Chaco se convierte en Provincia Presidente Perón en el año 1952 junto con el territorio de La Pampa, lo que define una particular historia en términos de organización y algunas particularidades vinculadas con su tardío poblamiento vinculado con procesos migratorio, la mayoría desplegados en la primera mitad del siglo XX. Existen dos elementos que determinan su historia constitucional, cual son la primera, su creación durante el apogeo del segundo gobierno peronista (1952-1955), que hizo que su primera constitución fuera producto de las singularidades del régimen y tuviera como tal importante peso corporativo.<sup>458</sup> La denominada Revolución Libertadora de 1955 producirá importantes cambios en el orden legal, y particularmente en el Chaco donde se cambiará la denominación original de

---

<sup>457</sup> El nombre completo de la ley 23.696 sancionada el 17 de agosto de 1989 es: "Reforma del Estado - Emergencia Administrativa - Privatizaciones y Participación del capital privado - Programa de propiedad participada - Protección del trabajador - Contrataciones de emergencia - Contrataciones vigentes - Situación de emergencia de las obligaciones exigibles - Concesiones - Plan de emergencia de empleos."

<sup>458</sup> No es el lugar para analizar la Constitución de 1953, no obstante debo aclarar que el término corporativo refería al privilegio de las organizaciones gremiales y sindicales en la composición de la cámara de diputados provinciales.



Provincia Presidente Perón en Provincia del Chaco, a la par que derogaba simultáneamente en 1957 la Constitución Nacional de 1949 y la Constitucional Provincial. El 7 de diciembre de 1957 se sanciona en el Chaco una nueva Constitución, ahora en total antítesis con la anterior, con legisladores del conjunto de los partidos no peronistas.<sup>459</sup>

Hasta la década del '50 el Chaco es un territorio en expansión cuya riqueza se funda en la producción de algodón y la forma productiva que adoptó la burguesía de pequeños y medianos productores para su expansión y acumulación fue el desarrollo de cooperativas y unión de cooperativas (cooperativas de primero y segundo grado) que sumaban al acopio y comercialización la industrialización de la fibra, luego hilanderías y tejedurías. Constituía el sector productivo hegemónico tanto por los volúmenes de producción como dinamizadores del conjunto de la sociedad y particularmente porque se autopresentaban como sujetos de la gesta fundacional del territorio. El cooperativismo agrario impone su "buen sentido" en la letra de la Constitución de la Provincia en tres artículos: El 38° referido a la tierra pública -adjudicaciones preferenciales a las cooperativas-; el 41° de Defensa de la Producción Básica y el 47° de promoción y favorecimiento de la Cooperación Libre.

En igual sentido el artículo 49° acerca de la explotación de los servicios públicos planteaba como alternativa excluyente en términos de privatizaciones que fueran cedidos a organizaciones cooperativas. Hasta la década del '80 ese artículo no tenía sino un significado simbólico, en tanto el capital privado en Argentina se volcaba a la producción de bienes y había determinado que los sectores vinculados con grandes inversiones y particularmente con prestaciones de servicios básicos masivos fueran monopolio del Estado Nacional. En el Chaco, en una perspectiva de expansión del cooperativismo se pensaba en los servicios locales de agua potable, teléfonos o cooperativas de electricidad.

No obstante, la llegada de las corrientes neoliberales con sus eficientes hombres de empresa en acción política, los motiva -a pesar de la oposición a algunos aspectos políticos de lo que se denominó el menemismo-, a que todos los partidos estuvieran ideológicamente unidos en una cruzada contra la "ineficiencia del estado", todos por el achicamiento del estado, que tenía su punto clave no en las transformaciones de las burocracias locales, sino en la liquidación de las empresas del estado. El instrumento fue, como señalamos la ley de Reforma del Estado, también denominada Ley Dromi, nombre de quien la elaboró.

A principio de 1994, la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco aprueba un Convenio de Transformación del Sector Público en la provincia del Chaco celebrado entre autoridades de la Nación y la Provincia, donde en su punto G) señala: "formular iniciativas de privatización de actividades que sean potencialmente privatizables y que no correspondan a las actividades básicas del Estado." El gobierno provincial en ese momento estaba al mando de un partido provincial, Acción Chaqueña, organizado por un último gobernador militar de la Provincia, que en vertiginoso ascenso había desplazado a los dos partidos tradicionales que hasta entonces dominaban en partes iguales sus representaciones

---

<sup>459</sup> La sola diferencia entre ambas composiciones de las constituyentes, era que en 1952 los delegados fueron elegidos por el 80 % del voto de los chaqueños, y en 1957 el partido que había obtenido esos votos estaba proscripto.

en la Cámara de Diputados de la provincia<sup>460</sup>. No obstante, la denominada "Transformación del sector público" sumaba tanto al partido radical, cuyo ex presidente Alfonsín había iniciado los procesos de privatización, como a los peronistas que debían alinearse a las decisiones del presidente de su partido.

Los primeros días de marzo de 1994 el poder ejecutivo provincial promulga una Ley emanada de la Cámara de Diputados de la provincia (3983/94) por la cual se modificaba el artículo 49 de la Constitución Provincial, que en adelante quedaría redactado de la siguiente forma:

Art. 49: Los servicios públicos pertenecen originariamente y por sus características, a la provincia y a los Municipios: su explotación puede efectuarse directamente por el Estado, por cooperativas, sociedades o por particulares. En todos los casos el Estado se reserva el derecho de contralor del cumplimiento de las condiciones de otorgamiento y explotación, las que serían establecidas por ley.

En su origen, el artículo señalaba:

Los servicios públicos pertenecen al Estado Provincial o a las municipalidades, y no podrán ser enajenados ni concedidos para su explotación, salvo los otorgados a cooperativas y los relativos al transporte automotor y aéreo, que se acordarán con reserva de derecho de reversión. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos a la Provincia o a las municipalidades mediante expropiación. En la evaluación de los bienes de las empresas concesionarias que se expropian la indemnización se establecerá teniendo en cuenta conjuntamente su costo original efectivo y el valor real de los bienes deducidas las amortizaciones realizadas. En ningún caso se aplicará el criterio de valuación según el costo de reposición.

La ley determinará las formas de explotación de los servicios públicos a cargo del Estado y de las municipalidades y la participación que en su dirección y administración corresponda a los usuarios y los trabajadores de los mismos.

El pequeño inconveniente que tenía esta ley que modificaba la Constitución, era que para que fuera posible su aplicación debía someterse a Consulta Popular según señalaba la Constitución de la provincia.

Coincidente con este proceso de búsqueda de institutos legales para abrir paso a las privatizaciones -y en similar sentido- se abre en la Argentina un proceso de modificación de la Carta Magna producto de un acuerdo entre cúpulas partidarias, y en consecuencia la

---

<sup>460</sup> Acción Chaqueña forma parte de un fenómeno que expresará en varias provincias argentinas el fracaso de las dirigencias partidarias tradicionales, y depositaban sus expectativas en la "eficiencia" y la "eficacia" del las acciones de los gobernadores militares. Los sectores más retardatarios de los partidos tradicionales alimentaron esos fenómenos que tuvieron menos de una década de duración.

modificación de las Constituciones Provinciales<sup>461</sup>. De esa forma, al momento de votarse los Constituyentes nacionales y provinciales los habitantes de la provincia del Chaco habilitados para votar debían dar respuesta a una Consulta Popular acerca de si se aceptaba la modificación del artículo 49 de la Constitución Provincial. El mecanismo fue incorporar a las boletas de elección de los candidatos constitucionales otra donde en grandes letras aparecían SI en una y NO en otras seguido de "acepto la modificación del Art. 49 de la Constitución Provincial sancionada por ley N° 3983".

El resultado de las elecciones marcó el retroceso definitivo del partido Acción Chaqueña y la preferencia de los votantes al radicalismo y al peronismo, no obstante lo que sorprendió al conjunto de los políticos fue la innegable preferencia de los Chaqueños por el NO, rechazando la modificación de la constitución, y en los hechos la apertura a la privatización de los servicios públicos en la provincia. La equivocada suposición de los dirigentes de los partidos con representación parlamentaria partía de que los votantes seguirían las directivas de sus respectivos partidos, y no obstante todos propiciar la modificación, la mayoría de los votantes decidió en contrario.<sup>462</sup>

No obstante en lo inmediato la Constituyente local redefiniría los lineamientos jurídicos de la Provincia, la intención de los hombres de partido era que se habilitara sin discusión la apertura al capital privado de los servicios públicos, maniobra que se vuelve en contra, y a pesar de la intención de algunos de obviar los resultados de las urnas, se sanciona un artículo con similares restricciones que el original 49°.

Este proceso coloca a la Provincia del Chaco a contrapelo de las tendencias originadas en el poder central, no solo de los poderes de la Nación, sino de las líneas devenidas de los Organismo Internacionales de Créditos, particularmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Es así que en 1987 se dictan de forma definitiva los estatutos de SAMEEP, como empresa del Estado Provincial. A mediados de la década del '90 se plantea desde el ejecutivo provincial profundizar la autarquía de la empresa con lo que su funcionamiento depende pura y exclusivamente de los recursos, así como la expansión y el emprendimiento de obras necesarias para el cumplimiento de su cometido.

### **Presiones del Gobierno Nacional para la privatización de las empresas estatales chaqueñas.**

El Chaco no escapó a la ola privatizadora organizada desde la Nación, que durante la gestión Menem-Cavallo privatizó las empresas telefónicas, el correo y el transporte energético, y en la región concesionó el mantenimiento del puente General Belgrano (que

---

<sup>461</sup> Fue el denominado "Pacto de Olivos" donde el ex presidente Alfonsín -que dirigía el Partido Radical y el entonces Presidente Menem -quien dirigía el Peronismo- acordaran modificar la Constitución de la Nación en interés de la construcción de un sistema prácticamente bipartidista.

<sup>462</sup> Es interesante la forma en que se estructura la preferencia de los votantes. Por ejemplo, en las ciudades y localidades mayores de la provincia triunfa, sin excepción el NO, en tanto en las localidades más pequeñas los votos se inclinan por el SI. Una hipótesis posible, referiría a la mayor posibilidad de ruptura de solidaridades partidarias en la ciudad, donde además los controles de los votantes se hace mucho más laxo que en los asentamientos de menor porte.

une las provincias de Chaco y Corrientes sobre el Río Paraná), así como de las rutas 11 y un tramo de la ruta 16; transfirió el Puerto de Barranqueras y el elevador de la ex Junta Nacional de Granos, así como realizaron la privatización del Banco del Chaco. No obstante, los servicios no privatizados fueron elementos críticos al momento de la instrumentación de políticas económicas desde la Nación a la provincia.

El Gobierno Nacional lanzó en 1991 un Programa denominado Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal (PRONAPAC) para obras de cloacas y saneamiento en distintas provincias a partir de un préstamo, convenio firmado entre la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que alcanzaba a 250 millones de dólares, 200 que aportaría el BID y 50 de contrapartida local. Este préstamo, tuvo como características acordar con los financiadores un monto global para identificar a posteriori las obras a financiar en distintas provincias.<sup>463</sup> La Nación, condicionaba el préstamo a la privatización de las empresas de agua y cloacas todavía en mano de los estados provinciales.

El Chaco hace un pedido de revocatoria de esta medida alegando las razones constitucionales que determinaron la no privatización, a lo que la respuesta fue condicionar a que la empresa efectuara un gerenciamiento de tipo externo y aumentara los cobros por encima del 60 % de lo facturado. El Chaco quedo afuera del crédito. También en relación del envío de fondos coparticipables las exigencias de la Nación se centraban en la privatización de las empresas chaqueñas no privatizadas (a la que se suma el Instituto de Servicios Sociales). La firma de un Pacto Fiscal entre Nación y provincias tenía como componente fundamental ese proceso. El titular de la tesorería de la provincia refería a los medios una conversación con el Subsecretario del Ministerio de Economía de la Nación donde le explicaba que una norma constitucional de la provincia impedía la privatización de los servicios, a lo cual el funcionario habría respondido que "cada dos años se puede modificar la Constitución" y aclaró que "a la Nación no le importaba que las empresas citadas no fueran deficitarias, porque quiere que se las privatice sí, o sí" (El Diario, 26 de marzo de 1996, pág. 6).

La situación a 1996 en relación con las privatizaciones fue señalada por el Jefe de Gabinete Eduardo Bauzá en ocasión de realizar un informe al Senado acerca de la Nueva Ley de Coparticipación de las Provincias, donde pidió una profundización de las reformas, particularmente la privatización de las empresas públicas provinciales. Según los informes de prensa, Bauzá

Explicó que hay -a marzo de 1996-, 33 empresas privatizadas, 2 en proceso de adjudicación, una con pliego de bases y condiciones a la venta, 17 con leyes que autorizan su privatización aprobadas y definiendo el marco regulatorio en caso de que fuera necesario, 11 con leyes que permiten la venta pero sin marco de regulación y 17 sin legislación privatizadora sancionada (Diario Norte, Resistencia, 28 de marzo de 1996).

---

<sup>463</sup> Cuando lo normal es detectar los proyectos financiables y determinar el monto del crédito a solicitar.

En relación con las empresas de agua potable sin legislación privatizadora, señalaba a: Obras Sanitarias de Buenos Aires, Servicios de Agua y Mantenimiento del Chaco, Dirección Provincial de Agua Potable y Saneamiento de Jujuy, Dirección Provincial de Aguas de Río Negro, Dirección de Obras Sanitarias de Salta, la Empresa Provincial de Servicios Públicos de Santa Cruz y la Dirección de Agua de Tierra del Fuego.

**Tendencias privatizadoras.** Señalábamos antes las presiones privatizadoras provenientes de los ámbitos del gobierno nacional a partir de las demandas de las agencias internacionales de crédito, las que no han encontrado eco en las autoridades provinciales en relación con SAMEEP.<sup>464</sup> En el caso del agua potable la ofensiva privatizadora parece venir de la otra alternativa que ofrece la constitución provincial para la provisión de servicios públicos: la prestación a través de cooperativas. En el caso de SAMEEP existe un proyecto de los profesionales y directivos de la administración actual de convertir la empresa en una cooperativa de trabajadores y empleados de la empresa. En cuanto a la provisión de agua en localidades no administradas por SAMEEP, la ofensiva privatizadora viene de cooperativismo. La confederación cooperativa de la República Argentina promueve la cooperativización de todos los servicios en localidades no servidas por la empresa del estado.<sup>465</sup>

### **El agua potable y los servicios en el Chaco: Empresas del Estado, Cooperativas y Municipios**

Señalábamos el origen de esta anomalía a la participación privada del capital en una situación de dominio del "buen sentido" de la asociación cooperativa como situación fundante de la producción en la provincia. En ese sentido, las Empresas Cooperativas no podían estar ausentes en los servicios públicos. La Dirección de Cooperativas del Gobierno del Chaco registra diez y siete cooperativas relacionadas con la provisión de Agua Potable y Saneamiento en el Chaco de las que en forma efectiva proveen del servicio trece. Estas cooperativas en general son empresas de distribución del agua potable que en la totalidad de los casos compran el agua a SAMEEP.

En los asentamientos donde no interviene la empresa de aguas provinciales ni se forman cooperativas el servicio es prestado por los municipios. En 12 localidades los Municipios presta el servicio de distribución de agua domiciliaria en forma exclusiva, y en un caso dividen la prestación por sectores con SAMEEP. En términos de provisión de

---

<sup>464</sup> En el similar caso de la empresa de provisión de electricidad provincial SECHEEP, bajo normas similares se realizaron un conjunto de privatizaciones periféricas: el plan de alumbrado público, bajo el nombre de NALA a las empresas UTE Fábrica y Construmat, corte y reconexión de medidores a la empresa High Quality; Lectura de medidores a la empresa Prause Construcciones; Horas de cuadrilla a la empresa CONAR S.R.L.

<sup>465</sup> Según nuestra Constitución, los prestadores sólo pueden ser, la Provincia, los Municipios y las Cooperativas. La Provincia lo hace a través de SAMEEP, su empresa, la cual posee 42 servicios. Existen 12 servicios operados por Cooperativas, 42 por Municipios (que tenemos registrados, porque hay muchas más obras PROPASA) y 13 que provisoriamente opera la APA, en pequeñas comunidades rurales y asentamientos aborígenes. Nuestra intención es que todas las localidades medianas tengan servicios operados por Cooperativas. <http://www.colsecor.com.ar/cooperar/agua/marcochaco.html>

agua en pequeñas localidades aparece un cuarto actor estatal: se trata de la Administración Provincial del Agua (APA), quienes proveen sistemas de potabilización de aguas en pequeñas localidades, donde en general ofrecen el servicio a través de grifos públicos. Señalemos que en localidades donde el agua distribuida por la red municipal o la cooperativa es salobre, APA asegura la potabilidad del agua que provee, ya que, por ejemplo instalan potabilizadores de ósmosis inversa, cuyos costos no están al alcance del municipio.

**Características de la red de agua potable.** La captación del agua que alimenta las redes de distribución de la Ciudad de resistencia<sup>466</sup> procede de un ramal secundario del Río Paraná denominado Riacho Barranqueras.<sup>467</sup> La toma se ubica en la localidad de Barranqueras, a escasos siete kilómetros del núcleo urbano de Resistencia que en la actualidad conforman la conurbación denominada “gran Resistencia”. Esta toma de agua, la planta de tratamiento y la red primaria de agua potable fueron inauguradas en 1927, y debió ser varias veces ampliada a partir de la explosiva expansión de la ciudad de Resistencia. En la década del 70 se construye un acueducto que llevaría agua hacia el centro de la Provincia que alimentaría un total de 23 localidades del centro-oeste chaqueño. La provisión de agua potable no tiene limitaciones en cuanto a la fuente de provisión, ya que estamos en presencia de uno de los ríos más caudalosos de América, más aún cuanto las ciudades de Corrientes y Resistencia están ubicadas a pocos kilómetros de la unión de los ríos Paraná y Paraguay, y este a su vez recibe aguas arriba los caudales del Río Bermejo. Los problemas hídricos del área de localización de Resistencia refiere a excesos de agua producto de lluvias o crecidas de los ríos que generan inundaciones recurrentes, y no a problemas de falta del líquido en sus fuentes de origen.

**Servicio de suministro de agua.** En la actualidad SAMEEP señala la existencia de 128.890 conexiones de agua potable en toda la provincia. La Tabla N° 7 muestra la distribución por tipo de asentamientos.

**Tabla N° 7. Conexiones de agua potable según registros de SAMEEP.**

Localidades	Conexiones	Porcentaje
Excluído el Gran Resistencia	58.890	45,69
Gran Resistencia:	70.000	54,31
Municipios del 1° cinturón	107.320	83,26
Municipios del 2° cinturón	14.631	11,35
Municipios del 3° cinturón	6.131	4,76
Asentamientos sin municipio	222	0,17
Total de conexiones	128.890	100

Fuente: SAMEEP.

<sup>466</sup> Y del conjunto de ciudades del interior de la provincia donde la empresa presta servicio.

<sup>467</sup> Se denominan “riachos” a los cursos de agua que nacen y desembocan en el río Paraná.

Observamos que más de la mitad de las conexiones de agua potable están localizadas en el Gran Resistencia, y que si sumamos lo restantes Municipios del 1° cinturón urbano supera el 80 %.

**Recursos entre cuencas.** Los volúmenes de agua extraída y potabilizada por SAMMEP exceden largamente las demandas proyectadas del Gran Resistencia, no obstante un volumen importante es trasladado al conjunto de localidades del interior. En ese sentido uno de los emprendimientos proyectados más importantes de la empresa provincial es la construcción de un denominado “Acueducto Centro-Chaqueño”, para potabilizar y transportar agua del Río Bermejo a la red trazada desde Resistencia, que se presenta insuficiente a las demandas creciente del interior de la provincia, acentuada por la obsolescencia del sistema sujeto a roturas o pérdidas. Se planea una inversión total de 152.438.286 U\$\$. Desde un piso de 132.000 habitantes abastecidos en el interior del Chaco se plantea en 15 años abastecer a 320.000 habitantes y en 30 años 400.000 habitantes. La red de acueductos tendría una extensión de 560 kilómetros. Esta obra se planea financiar con préstamos de las Agencias Internacionales de Crédito y se halla en estado de proyectos ejecutivos.

**Calidad y cantidad de agua en el Chaco y el Gran Resistencia.** La Tabla N° 8 nos muestra la distribución tanto de la cantidad como de la calidad de agua disponible para el uso humano en la provincia.

**Tabla N° 8.** Disponibilidad y calidad del agua en el Chaco

Lluvias	76 – 150	Km <sup>3</sup> /año
Evapotranspiración	70 – 120	Km <sup>3</sup> /año
Escurrecimiento superficial	3 - 10	Km <sup>3</sup> /año
Recarga de acuíferos	3 - 20	Km <sup>3</sup> /año
Rio Bermejo	13	Km <sup>3</sup> /año
Rio Paraguay	112	Km <sup>3</sup> /año
Rio Paraná	548	Km <sup>3</sup> /año
Almacenamiento en acuíferos	25	Km <sup>3</sup> /año
<b>Total de agua disponible en el Chaco</b>		
Aguas propias del Chaco		
Lluvias	76 – 150	Km <sup>3</sup> /año
Recarga local de los acuíferos	3 - 20	Km <sup>3</sup> /año
		79 - 170 Km <sup>3</sup> /año
<b>Aguas Compartidas</b> (solo la proporción estimada que correspondería al Chaco)		
Rio Paraguay	28	Km <sup>3</sup> /año
Rio Beemejo	3	Km <sup>3</sup> /año
Río Paraná	20	Km <sup>3</sup> /año
Recarga acuífero Pico del Chaco	1	Km <sup>3</sup> /año
<b>Total del agua del Chaco</b>		<b>131 – 222 Km<sup>3</sup>/año</b>

Fuente: Vargas (2001)

En relación a la calidad del agua, la empresa SAMEEP señala:

La calidad de agua que se suministra a las poblaciones en líneas generales, se divide en tres tipos:

las que provienen del tratamiento de aguas superficiales de los grandes ríos, son aguas de óptima calidad físico-química y bacteriológica;

las que se obtienen al tratar agua pluvial acumulada en represas o lagunas, tienen características similares a las anteriores

las que proceden del subsuelo, que tienen un contenido de sales en disolución, requiriendo un tratamiento distinto (SAMEEP, 1999, pág. 15).

De fuentes técnicas no vinculadas con la empresa encontramos que estas afirmaciones no son todo lo optimistas que se quiere transmitir en un folleto propagandístico. En relación con el primer punto, analizamos esta afirmación en el punto siguiente referido a la extracción de las aguas para el Gran Resistencia.

En relación con las aguas de represas, particularmente las que se erigen en zonas de cultivos, se pueden encontrar muy altos niveles de contaminación producto de la acumulación de agroquímicos en la producción agrícola, que no son lavados o disueltos con las lluvias. Hasta hace muy pocos años se seguían usando productos fosforados en la producción algodonera chaqueña. En relación con las aguas de subsuelo su extracción se vuelve crítica hacia el oeste chaqueño donde se encuentran componentes de arsénico.

**La extracción de aguas para el Gran Resistencia.** La situación de la fuente de extracción del agua potable para Resistencia y las localidades provistas por SAMEEP, presenta ciertos problemas de posible contaminación, o estándares más bajos de calidad de agua que la de Aguas de Corrientes, a pesar de tener, ambas como origen el curso del Río Paraná.

Dos elementos impactan negativamente la calidad de las aguas potables del Gran Resistencia. Por un parte, se observan dos coloraciones diversas de las aguas, que son transparentes sobre la costa oriental frente a la ciudad de Corrientes y oscuras en la margen occidental, fenómeno que se extiende muchos kilómetros río abajo del Puerto Barranqueras en Chaco. Este fenómeno se debe a que a escasos 40 kilómetros río arriba de la toma de agua desemboca en el curso del Río Paraná el Río Paraguay, que a su vez recibe, río arriba, las aguas del Río Bermejo, uno de los ríos que se caracteriza por la elevada cantidad de material en suspensión, y que no se asientan ni se mezclan de inmediato con las caudalosas aguas de Río Paraná. Así, las aguas de la margen izquierda del Río sobre la costa chaqueña contienen grandes cantidades de sedimentos en suspensión.

Una segunda cuestión refiere a la situación de la toma de agua, a escasa distancia de la desembocadura de dos ríos procedentes del interior del Chaco, el Río Negro y el Río Tragadero. El Río Negro tenía, hasta la década del '90 alrededor de 45 industrias que volcaban residuos contaminantes, particularmente las fábricas de tanino, frigoríficos y curtiembres. En la actualidad el proceso de desindustrialización dejó solo una fábrica, no obstante en las zonas urbanas son volcadas en el río Negro -y en las lagunas tributarias-, desechos cloacales domiciliarios, basura, etc. Así, el proceso de purificación de las aguas distribuidas por SAMEEP, por ser captadas en la costa occidental, tienen mayores costos



de purificación que las extraídas en las cercanías del canal principal del Rio Paraná en la rivera opuesta, que es el caso de Aguas de Corrientes en la provincia del mismo nombre, que consideramos en la Parte 2 de este artículo. Una cuestión que no tiene respuesta cierta se refiere al por qué no se ha extendido la cañería de la colectora hasta el cauce principal del Rio Paraná, inversión que en poco tiempo podría ser cubierta con la disminución de los costos químicos y mecánicos de purificación.

**Tendencias contaminantes en los Ríos Paraná y Paraguay.** Si bien las mediciones de las aguas de ambos ríos no presentan índices considerables de contaminación, un conjunto de procesos proyectan posibles impactos a futuro:

- El volcado de residuos urbanos (cloacales, industriales, etc.) de las ciudades ubicadas río arriba que no reciben ningún tipo de tratamiento. En el caso del Paraguay ciudades y puertos de gran porte como Asunción y de mediano como Formosa, Clorinda y Pilar y en el caso del Paraná Posadas, Encarnación y el conjunto de asentamientos en las costas de Misiones, Corrientes y el Paraguay.
- Desarrollo de la agricultura extensiva en la zona del Mato Grosso y Norte del Paraguay, principalmente soja que arrastraría cantidades crecientes de agroquímicos.
- Otra amenaza de mayor porte es el traslado de residuos tóxicos (químicos) por vía fluvial con destino al Paraguay, que ya han creado situaciones de alerta en la zona portuaria de Asunción.

**Calidad del Agua.** El control de calidad del agua lo realiza la Administración Provincial del Agua. Según Resolución N° 262/00, el Área Ambiental y Preservación del Recurso tiene responsabilidad en el control de los efluentes industriales y urbanos y toda la tramitación pertinente de aprobación y seguimiento de los sistemas de tratamiento de los mismos. Desarrolla planes de monitoreo de la calidad del recurso, tanto superficial como subterráneo. Confecciona y actualiza diferentes bases de datos relacionados con el tema. Efectúa el seguimiento de la afectación de las aguas destinadas al consumo humano por los distintos compuestos utilizados en la producción agrícola. Produce informes sobre el impacto ambiental que generan distintas circunstancias y/o proyectos y/o obras. Tiene responsabilidad sobre el Laboratorio de Aguas de la Administración Provincial del Agua.

### **Innovaciones infraestructurales y tecnológicas**

En términos de innovaciones tecnológicas un primer observable haría referencia a diferentes enfoques en términos de inversión en tecnología que se vincularían con los diferentes sujetos proveedores del recurso y los objetivos involucrados en la acción de cada uno. Técnicos y directivos de la empresa SAMEEP la presentan con un carácter innovador y señalan que una parte importante de sus recursos son destinados a proveer al sistema de adelantos tecnológicos que se vinculan con mejorar las prestaciones y el control de uso del recursos, particularmente en las grandes ciudades, y en extender la

provisión de agua a localidades del interior en la participación en la materialización de los acueductos.<sup>468</sup>

En el área metropolitana del Gran Resistencia se planteó el reemplazo de las cañerías de hierro fundido colocadas en la década del 30 por cañería de polietileno de alta densidad, con lo que mejoraron los caudales urbanos. Este reemplazo, planteado se realizó por “tuneleo guiado por inserción” con lo que cambiaron 11.500 metros de cañería en 1999. La instalación de medidores domiciliarios (incorporando inclusive tecnología de control de esos medidores) o la construcción de plantas de tratamiento convencionales en localidades donde extienden o mejoran el servicio así como un sofisticado control de las cisternas urbanas en el Gran Resistencia, son avances que la empresa lleva adelante, donde plantean como objetivo central, evitar la dilapidación del recursos con argumentos conservacionistas.

La cuestión a profundizar en este tema reside en la lógica de las inversiones las que atienden a la eficiencia empresarial más que mejorar la calidad del agua o extender la prestación a nuevos sectores. Los indicadores de expansión de SAMEEP se vinculan con la extensión de la prestación en términos de más localidades, más obras, mejor servicio, donde lo que se trata es de preguntarse a que fracciones sociales se destina el servicio, en particular en los nuevos emprendimientos; y es allí donde, señalamos la determinación se funda en la lógica empresarial.<sup>469</sup>

En la vereda opuesta de esa lógica se sitúa el prestador más marginal del servicio cual es la Administración Provincial del Agua, quienes a través de las formas más avanzadas de tecnología proveen agua potable en localidades donde todas las otras fuentes de provisión hacen imposible, o por lo menos crítico el consumo. Costosas fuentes de tratamiento de aguas con contenidos de sales arsenicales por Osmosis inversa son instaladas en localidades donde la única fuente alternativa la constituyen las aguas de lluvia. No obstante, esta provisión tiene un carácter marginal ya que no proveen a redes -que en algunos casos existen- sino puntualmente, por ejemplo a hospitales con grifos abierto al público. Los dos proveedores principales de los pequeños y medianos asentamientos se sitúan en los extremos en términos de calidad del servicio.

Los municipios son la instancia estatal más crítica del sistema en término de recursos, y su función está permanentemente entorpecida por los avatares políticos partidarios. Dependen casi absolutamente de los fondos coparticipables de la provincia, y en un marco de crisis de las estructuras productivas, sus recaudaciones son mínimas. En general el cuerpo técnico es escaso, de modo que la prestación del servicio sostiene calidades mínimas (que es mayor cuando el agua es provista por SAMEEP a través de sus acueductos que cuando se proveen de otras fuentes).

Las cooperativas de agua parecen ser las instituciones de mejor prestación en la distribución del servicio, esencialmente donde se hace posible el control de los asociados.

---

<sup>468</sup> No obstante nos encontramos con que ante la posibilidad de captación de aguas de mejores calidades del lecho mismo del río Paraná con lo que además de mejorar la calidad de la aguas de origen podría abaratar el uso de los químicos usados en la purificación, esa obra elemental y de no muy alto costo no tiene ninguna prioridad.

<sup>469</sup> Por ejemplo, entre los incrementos del servicio (1996-1999) en tanto las conexiones de agua aumentan un 12 %, el servicio medido (la instalación de medidores domiciliarios) aumenta el 106 %.

Ahora bien, también las cooperativas son alcanzadas por los avatares de la política de los partidos y se presentan como base de lanzamiento de candidatos a cargos públicos electivos. Por otra parte, el régimen cooperativista provincial está fuertemente centralizado y controlado por el gobierno provincial lo que reduce su autonomía y reduce las ventajas potenciales del sistema. En el Área Metropolitana del Gran Resistencia opera una cooperativa en la Localidad de Fontana que en el último año ha sido fuente de grandes conflictos protagonizados por sus usuarios que de ninguna manera se asumen como socios sino como clientes.

### **La cuestión del saneamiento ambiental. El sistema cloacal del Gran Resistencia**

Según datos proporcionados por la empresa SAMEEP, el 57% de los habitantes de Resistencia, Barranqueras y Vilelas aún no cuentan con el servicio que permite descargar los líquidos residuales al sistema troncal cloacal. El servicio de saneamiento cloacal cubre el 43% del conglomerado urbano formado por Resistencia, Barranqueras y Vilelas. Es decir que sobre un total de 380 mil habitantes, más de 216 mil aún no tienen posibilidad de realizar una conexión domiciliaria al sistema de desagües cloacales.

El sistema cloacal casi en su totalidad vuelca las aguas servidas en el Río Paraná sin tratamiento, a excepción de los sistemas cloacales construidos en los grandes conjuntos de vivienda de “interés social” en el área sur los que reciben tratamiento previo en lagunas de purificación. Consta de 42 pozos recolectores, en distintos puntos de Resistencia, Barranqueras y Vilelas. Un sistema de bombas automáticas impulsa los líquidos cloacales hasta un conjunto de Lagunas de oxidación ubicadas fuera de los límites urbanos del Gran Resistencia que al final del tratamiento desaguan aguas abajo en el río Paraná. Los problemas de niveles de la llanura de asentamiento de la ciudad obliga al bombeo de los líquidos cada 15 minutos para el vaciado de las piletas recolectoras.

A partir de 1999 se inaugura un Sistema Informático para la automatización de Plantas de Tratamiento para la operación de los sistemas de agua y cloaca de las Estaciones de Bombeo. Se montó el Centro de Control Principal que regula el funcionamiento automático de las quince estaciones de bombeo. SAMEEP (1999) en términos de incremento del servicio de cloacas en el área metropolitana señala que entre 1996 y 1999 las conexiones aumentaron de 27.000 a 35.000 es decir se incrementaron en un 27 %.

Otro sistema crítico en la ciudad de Resistencia es el de los desagües pluviales, también a causa de las escasas variaciones de nivel que no pueden desalojar las aguas de lluvia con la velocidad necesaria. Muchas viviendas conectan sus desagües cloacales a los sistemas pluviales, que por una parte tienen un diámetro mayor que los cloacales y evacúan con mayor velocidad. La cuestión reside en los problemas de contaminación que esta violación a las normas de saneamiento pueden producir.

**Otros sistemas de desagües cloacales.** El sistema de evacuación de aguas servidas de las viviendas (y equipamiento) de las áreas no cubiertas por las redes de cloacas, ha sido tradicionalmente la construcción de un sistema individual (para cada vivienda) de cámara séptica y pozo absorbente. En la Cámara Séptica se realiza el tratamiento de los líquidos cloacales por procesos de descomposición anaeróbica y las aguas excedentes de ese proceso son absorbidas por los denominados Pozos negros, los

que en general filtran sus aguas que se incorporan a la primera napa de aguas subterráneas o en caso de llenado son extraídos por un servicio privado. Estos sistemas, sumados a las letrinas individuales han contaminado por lo menos las dos primeras napas de aguas subterráneas. Fuera de toda norma y control, se envían también los líquidos cloacales desagües a cielo abierto, desagües pluviales, lagunas o los cursos de agua como el Río Negro.

**Obras proyectadas.** A través de la Administración Provincial del Agua (APA), se está desarrollando el Proyecto Ejecutivo del Plan Director del Sistema Cloacal del AMGR, por contrato con la empresa HYTSA Estudios y Proyectos S.A. El proyecto señala que la población servida por el sistema cloacal del Gran Resistencia sirve en la actualidad a 118.500 habitantes con aproximadamente 30.144 conexiones cloacales, es decir el 33 % de la población y las proyecciones de la obra son servir al año 2013, el 70 % de la población proyectada, es decir 360.000 habitantes y para el año 2023 485.000 habitantes, el 74 % de la población.

Se analizan obras troncales iniciales (grandes conductos, estaciones de bombeo y planta depuradora). El caudal medio actual de las redes de líquidos cloacales se estima en 62.000 M<sup>3</sup>/día y planea elevarse a 112.000 M<sup>3</sup>/día al año 20 de la obra.

**Disponibilidad de recursos humanos.** Para referirnos a la capacidad técnica de los recursos humanos que operan en los organismo ambientales y de provisión de agua potable y de saneamiento ambiental en el Chaco, han mostrado acertadas decisiones en términos técnicos frente a las distintas circunstancias tanto en el ámbito técnico como administrativo, y notable racionalidad técnica y empresarial. Ahora bien, si observamos la composición del personal técnico y administrativos, es decir todos aquellos que toman decisiones en relación con el recurso nos encontramos de forma casi excluyente con ingenieros, contadores públicos y abogados, a la par que no encontramos profesionales en ciencias sociales (antropólogos, sociólogos, u otros profesionales de las ciencias sociales). Se incorporan en algunas especificidades profesionales de las ciencias físicas o biológicas. En relación con las autoridades del APA, según establece la norma, el comité deberá conformarse interdisciplinariamente, donde se señala textualmente: “en el que estarán representadas, en lo posible, las profesiones vinculadas con los recursos naturales y con la hidráulica”.

Esta elisión de las ciencias sociales responde a la concepción acerca de la provisión de agua que se reduce a potabilizarla y trasladar el recurso hasta el usuario o consumidor. En términos de la población servida, precisamente las caracterizaciones de usuario y consumidor determinan que los profesionales óptimos para las decisiones económicas de las prestaciones sean los contadores públicos y en términos de contrataciones, y problemas legales se hacen imprescindibles los abogados.

No existen para los prestadores de servicios públicos o de cuestiones ambientales los problemas sociales<sup>470</sup>. O no pertenecen a los contextos de su especialidad. Podemos

---

<sup>470</sup> El tema de la elisión de las Ciencias Sociales en los temas hídricos lo hemos desarrollado en profundidad en relación con las inundaciones recurrentes en Roze (2003), Capítulo 5.

encontrar en los organismos generalmente a uno o dos trabajadores sociales que “resuelven los problemas” generados por usuarios con problemas.

A modo de ejemplo, los técnicos del APA manifestaban el problema que se les presentaba en los pequeños sistemas de prestación de agua potable, donde la población no se hacía cargo del servicio, que requería el control de una persona de modo más o menos permanente. Tampoco aceptaba la población pagar un canon para pagar una persona, donde el argumento es que el estado es responsable. Esto paralizaba los sistemas de agua.

Otro problema en términos de recursos humanos refieren a la contratación de “expertos” en estudios particularizados para efectivizar el funcionamiento del sistema hídrico de la provincia. Señalaba un profesional, la elección de expertos en función de antecedentes generados en la empresa privada o asesorando empresas privadas para hacer funcionar un sistema con otras premisas cual es la prestación pública de los servicios.

### **Contexto legal**

Como señala Fernández,

En el ámbito nacional, la política de la República Argentina en materia de Recursos Hídricos se edifica a partir de las disposiciones constitucionales que reafirman para las provincias todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal y el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio, teniendo las aguas superficiales y subterráneas el carácter de bienes del dominio público. Por otra parte, confieren a la Nación la jurisdicción sobre los ríos interprovinciales y las aguas internacionales navegables. No existe un Código o una Ley de Aguas de alcance nacional. El Código Civil de la República, además de señalar algunas restricciones sobre el uso de las aguas, se limita a señalar la concesión como forma de adquirir el derecho de uso.”<sup>471</sup>

En ese sentido regiría el principio de la subsidiariedad según el cual hay que atender los asuntos del agua al nivel más bajo posible. En este sentido, el Código Civil de la República Argentina declara en el Art.2340:

Quedan comprendidos entre los bienes públicos: [...] los ríos, sus cauces, las demás aguas que corran por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación.

---

<sup>471</sup> Fernández, 2001. Proyecto sobre Protección Ambiental y Manejo Sostenible Integrado del Sistema Acuífero Guaraní. Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF).

El dominio público de las aguas es la norma general y el privado la excepción. Las únicas aguas pertenecientes al dominio privado son las aguas de vertiente que nacen y mueren dentro de una misma heredad y las aguas pluviales que pertenecen a los dueños de los predios donde caen.

En la Provincia del Chaco, en relación con la preservación del ambiente, la Constitución Provincial establece en su Artículo N° 38 que:

Es deber de los poderes públicos dictar normas que aseguren básicamente:

- a) La preservación, protección, conservación y recuperación de los recursos naturales y su manejo a perpetuidad.
- b) La armonía entre el desarrollo sostenido de las actividades productivas, la preservación del ambiente y de la calidad de vida.
- c) El resguardo de la biodiversidad ambiental, la protección y el control de bancos y reservas genéticas de especies vegetales y animales.
- d) La creación y desarrollo de un sistema provincial de áreas protegidas.
- e) La regulación del ingreso, egreso, tránsito y permanencia de especies de la flora y de la fauna y las sanciones que correspondan a su tráfico ilegal.
- f) La fijación de políticas de reordenamiento territorial, desarrollo urbano y salud ambiental, con la participación del municipio y entidades intermedias.
- g) La exigencia de estudios previos de impacto ambiental para autorizar emprendimientos públicos o privados.
- h) La sanción a autoridades y personas que infrinjan la presente norma, y la condena accesoria a resarcir y/o reparar los daños ambientales.
- i) La provincia o los municipios en su caso, establecerán la emergencia ambiental ante la existencia actual o el peligro inminente de desequilibrios o daños producidos por fenómenos naturales o provocados.

**Estatus legal de la propiedad del agua (privado, público, etc.).** En este punto, la Constitución Provincial señala:

**Artículo 50:** La Provincia protege el uso integral y racional de los recursos hídricos de dominio público destinados a satisfacer las necesidades de consumo y producción, preservando su calidad; ratifica los derechos de condominio público sobre los ríos limítrofes a su territorio; podrá concertar tratados con la Nación, las provincias, otros países y organismos internacionales sobre el aprovechamiento de las aguas de dichos ríos. Regula, proyecta, ejecuta planes generales de obras hidráulicas, riego, canalización y defensa, y centraliza el manejo unificado, racional, participativo e integral del recurso en un organismo ejecutor. La fiscalización y control serán ejercidos en forma independiente.

**Artículo 48°:** La ley establecerá las condiciones en que se hará la reserva o adjudicación de las tierras ubicadas en la zona de influencia de las obras de canalización de las corrientes y de los reservorios de agua, o de toda obra de infraestructura que valore significativamente la propiedad. El mayor valor del

suelo producido por la inversión y el impacto de la obra deberán ser aprovechados por la comunidad.

**Derechos de distribución del agua.** De acuerdo con la Constitución Provincial los prestadores de servicios públicos, es decir la provisión de agua potable y saneamiento ambiental pueden ser, excluyentemente el Estado Provincial, las cooperativas y los Municipios. La Constitución de la Provincia es terminante en ese sentido:

**Artículo 54:** Los servicios públicos pertenecen al Estado Provincial o a las municipalidades y no podrán ser enajenados ni concedidos para su explotación, salvo los otorgados a cooperativas y los relativos al transporte automotor y aéreo, que se acordarán con reserva del derecho de reversión. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos a la Provincia o municipalidades mediante expropiación. En la valuación de los bienes de las empresas concesionarias que se expropian, la indemnización se establecerá teniendo en cuenta conjuntamente su costo original efectivo y el valor real de los bienes, deducidas las amortizaciones realizadas. En ningún caso, se aplicará el criterio de valuación según el costo de reposición. La ley determinará las formas de explotación de los servicios públicos a cargo del Estado y de las municipalidades y la participación que en su dirección y administración corresponda a los usuarios y a los trabajadores de los mismos.

**Derechos del consumidor y del usuario.** La constitución provincial también garantiza los derechos de los sujetos, objetos de la prestación del servicio en términos de “consumidores” y “usuarios”:

**Artículo 47:** El Estado Provincial garantiza los derechos del consumidor y del usuario. La ley promoverá la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; una información adecuada y veraz; la libertad de elección y condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, la educación para el consumo, la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, la calidad y eficiencia de los servicios públicos y la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de los conflictos, los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial y preverá la necesidad de participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, y de los municipios interesados en los órganos de control.

De acuerdo con la constitución del Chaco, reformada en 1994 la provincia se dicta su Código de Aguas, donde se crea un organismo provincial único como autoridad de aplicación del Código en la provincia: La Administración Provincial del Agua (APA). Se unifican en la APA, como organismo de aplicación, las siguientes áreas: Plan de Defensa contra Inundaciones, Dirección General Hidráulica, Dirección de Contralor y Prestación e Instituto Provincial del Agua del Chaco. La dirección del organismo conformada por un Directorio de tres miembros, que representan a los Ministerios de Economía (El

Presidente) y los ministerios de Gobierno (un vocal) y de la Producción (otro vocal). El Directorio dura dos años en su mandato, los cuales son renovables y deben contar con Acuerdo Parlamentario. Dicho organismo tiene autarquía administrativa sobre los fondos y recursos que se asignen en el presupuesto, y todos los demás que se le pudieren asignar, además de los que accedan por gestión y/o recaudación propia.

El artículo 326° del Código de Aguas prescribe que la autoridad de aplicación deberá, además de las funciones de ejecución de los estudios, proyectos y obras hidráulicas asignadas en el Código, planificar y coordinar las actividades relacionadas con el manejo, conservación y preservación de los recursos hídricos y la lucha contra el efecto nocivo de las aguas, en especial en los aspectos que hacen a:

a) Formulación, seguimiento y evaluación de la política hídrica provincial Y los programas necesarios para su aplicación, en conformidad con los objetivos señalados en el artículo 3° del Código.

b) Implementación, operación y control de los sistemas de información y prevención hidrológica, meteorológica y de balance e inventario hídrico de la Provincia.

c) Proposición o análisis y aprobación de proyectos específicos a nivel provincial o regional relacionados con la prospección, captación, uso, manejo, preservación y conservación de los recursos hídricos o de defensa contra los efectos nocivos de las aguas.

d) Toma de conocimiento, análisis y evacuación de informes sobre proyectos socioeconómicos que supongan consumos hídricos o sean susceptibles de ocasionar trastornos considerables en la disponibilidad o calidad de los recursos hídricos, aprobando lo que corresponda a su área de competencia.

e) Aprobación de programas y proyectos específicos de difusión, divulgación, extensión, asistencia técnica, créditos y fomentos, en materia hídrica.

f) Proposición o conocimiento e informes de las propuestas de reforma a éste Código u otras normas legales relacionadas con los recursos hídricos, así como de los reglamentos de aplicación.

g) Asesoramiento a las autoridades que corresponda e intervención en materia de negociación, elaboración y suscripción de acuerdos, convenios o tratados sobre aguas interjurisdiccionales.

h) Otras actividades o facultades que se estimen convenientes, en relación con el manejo, uso, conservación y preservación de los recursos hídricos y defensa contra los efectos nocivos de las aguas. Asimismo todo estudio, proyecto y obra para abastecimiento de agua potable, desagües pluviales y evacuación de líquidos cloacales e industriales que ejecuten los Municipios, el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) u otros organismos o asociaciones, deberá contar con la aprobación de los proyectos previa evaluación económica- y la habilitación de la obra por parte de la APA, lo que no implica pérdida de responsabilidad del Ente ejecutante. Tendrá también competencia en la elaboración de los proyectos y ejecución de las obras de provisión de agua, tratamiento y eliminación de afluentes cloacales e industriales, para lo cual convendrá con SAMEEP las formas que adoptará el recupero de las inversiones. Será



también responsabilidad de la APA el control de la calidad y volumen de la fuente de abastecimiento de agua y el destino final de los afluentes.

Entre las facultades que el Código le atribuye a la autoridad de aplicación merecen mencionarse las siguientes:

- A requerimiento de la APA, en cumplimiento de su cometido, le será de facilidad el uso de la fuerza pública.
- Podrán ingresar, previa notificación, a cualquier lugar de propiedad pública o privada para fiscalizar o para la realización de estudio y obras, tratándose de propiedad privada y en caso de mediar oposición justificada, deberá considerarla y resolver por acto fundado.
- Excepcionalmente, y sin previa notificación, podrán ingresar para evitar o remover un daño o peligro inminente, siempre que las circunstancias lo justifiquen y que no se exceda de los límites indispensables para ello.

### **Aspectos Financieros y Económicos**

**El precio del agua potable en Resistencia.** El costo y las tarifas del servicio de agua potable en la provincia debe ser analizado de varias perspectivas, tanto en término de un presente de sistemas distintos (cooperativas, municipios) como de las escalas que van del conjunto de la sociedad al usuario. Nos limitaremos a analizar algunas cuestiones que implican a SAMEEP en principio en el Gran Resistencia. A partir de 1994 la empresa acuerda con el estado provincial una situación de autarquía donde la Provincia no implementaría ningún tipo de aporte o subsidio, como tampoco usaría de los posibles beneficios como sucede en otras áreas (como el caso de Lotería Chaqueña). Esta decisión sostenida en el tiempo significa -en términos comparativos con las empresas privatizadas de provincias de similar porte-, un importante ahorro por parte del conjunto de la sociedad, considerando que en los contratos de privatización realizados en las otras provincias, existen cláusulas que determinan pisos de recaudación a partir de los que la diferencia debe ser subsidiada por los estados provinciales.

No obstante este comportamiento empresario de SAMEEP, la aleja del concepto de “Servicio público” y pone a la empresa en pie de igualdad con cualquier tipo de prestación privada. Por ejemplo, cuando los usuarios se atrasan tres boletas en el pago del agua se corta el servicio, y se obliga al usuario a pagar un costo de reconexión. El precio del agua está fijado por metros cúbicos consumidos, cuyo precio evoluciona a partir de rangos de consumo según la Tabla N° 9. Señalemos que estos valores se aplican en las áreas donde se han instalado medidores. En los sectores sin medidores se han fijado costos por superficie del terreno.

**Tabla N° 9. Precio del agua potable en el Gran Resistencia (2002).**

Metros cúbicos	Precio (pesos)*
De 0 a 10	0.94
De 11 a 20	1.10
De 21 a 30	1.17
De 31 a 40	1.36
De 41 a 50	1.64
Más de 51	2.19

Fuente: SAMEEP.

\*1 peso = 0.30 US\$

Este trato diferencial también se manifiesta en término de las decisiones de corte del servicio. Estas diferencia están más vinculadas con cuestiones clientelísticas que humanitarias. Similar cuestión constituye la cuestión de provisión de agua a localidades sin ninguna ventaja en términos de inversión o sustentabilidad de la provisión.

Para los sectores que a pesar de su situación de pobreza manifiestan voluntad de pago, el gobierno de la provincia instrumentó una forma de tarifa diferencial. El desdoblamiento Empresa – Estado provincial y la situación crítica de la población de la provincia hizo que, al igual que en los casos de empresas privatizadas, el gobierno provincial implementara una tarifa social a partir de un bono denominado AIPO<sup>472</sup>.

A julio del 2002 el gobierno informaba que había 31.600 beneficiarios de los “bonos AIPO” de bonificación de agua y luz. Este Bono se instaura por Decreto N° 47/2002 del Poder Ejecutivo provincial

Que todos los jefes o jefas de hogar en situación de pobreza y vulnerabilidad social, con hijos menores de edad, ancianos o discapacitados a cargo y los adultos de más de 60 años, con ingresos menores a cien pesos que no convivan con otros beneficiarios, recibirán el "Bono de Servicio Eléctrico y de Agua AIPO", el cual bonifica el 50% de los cargos fijos de las facturas de SECHEEP y SAMEEP y también el 50% del consumo de los primeros 125 kilovatios mensuales de electricidad y los primeros 21.000 litros para el caso del servicio medido de agua

<sup>472</sup> El AIPO es un programa integral de atención a la población pobre de la provincia que atiende alimentación y vivienda y constituye un programa netamente clientelístico que potencia el partido gobernante.

potable, respectivamente (Boletín Oficial del Gobierno del Chaco, 19 de marzo de 2002).

Del total de estos 31.600 beneficiarios del bono, 11.075 correspondían al servicio de agua. Ahora bien, deben destacarse dos cuestiones en relación con los bonos. Por un lado, el proceso de distribución de los mismos:

La titular del Plan Provincial AIPO, Marisa Lizarraga, destacó que en el transcurso de la semana próxima, el Bono de Servicios Eléctricos y de Agua estará en marcha en todo el interior de la provincia. Así lo indicó tras reunirse con representantes de ONGs del Gran Resistencia, a quienes expuso los alcances del beneficio. En cada localidad del Chaco, el AIPO cuenta con "Facilitadores", que son personas a través de las cuales asistimos a las familias en situación vulnerable. A través de ellas, brindaremos la información necesaria e implementaremos esta bonificación (Boletín Oficial del Gobierno del Chaco, 24 de enero de 2002).

El término “facilitadores” es un increíble eufemismo para referirse a los operadores políticos del partido gobernante en cada una de las localidades donde se instrumenta la distribución del bono. Por otro lado, deben mencionarse las denuncias sobre la distribución irregular de los bonos en relación a los sectores beneficiarios. En una carta de lectores publicada en el Diario Norte el Secretario General del Sindicato de Trabajadores Sanitaristas del Chaco denunció el reparto arbitrario de los bonos AIPO en las instalaciones de SAMEEP.<sup>473</sup>

Volviendo al tema de la estructura tarifaria, podíamos observar en la Tabla N° 9 el aumento de los costos a partir de rangos de consumo. La lógica del mayor consumo – mayor pago, que supone una decisión de protección del recurso para el consumidor domiciliario, al ser aplicado a la industria adquiere otras consecuencias. Los empresarios de los sectores vinculados con altos niveles de uso de agua potable -particularmente los fabricantes de gaseosas o aguas envasadas- critican el alto costo del recurso, por ejemplo, frente a los costos promocionales que plantean, por ejemplo provincias vecinas con servicios privatizados (Corrientes). Consultados los funcionarios de SAMEEP sobre la cuestión desestimaron totalmente la demanda. A pesar de los costos para consumos mínimos que se fijan como base para toda la provincia, hay cooperativas que han bajado las tarifas para los sectores de consumo mínimo.

---

<sup>473</sup> “Analizados los casos presentados en el mes de febrero del año en curso se ha demostrado que quienes en realidad se beneficiaron con el bono AIPO son personas que no reúnen las condiciones claramente establecidas por los Decretos que lo instituyeron. Y en esto estamos hablando de casi un cincuenta por ciento (50 %) de quienes se encuentran beneficiados hoy con este bono.” Jose Daniel Niveiro, Secretario General ASESCH, Resistencia (Diario Norte, 26 de marzo de 2002).

## **Referencias bibliográficas**

Roze, Jorge Próspero (2003). Inundaciones Recurrentes: Ríos que Crecen, Identidades que Emergen. La Plata: Ediciones al Margen.

Roze, Jorge Próspero y Ana Rosa Pratesi (2002), “Ejercicio del gobierno y respuestas desde sectores de la sociedad en un proceso de desterritorialización. El caso de la Provincia del Chaco”, en Castaña, A.; Raposo, I.; Woelflin, M.L. Globalización y Territorio, VI Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario: Editora UNR, págs. 231-254.

Roze, Jorge Próspero (2001), “Chaco: migraciones en torno a la expansión y la crisis”, en Estudios Migratorios Latinoamericanos, Vol. 16, N° 47. Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Buenos Aires, págs. 127-148.

Roze, Jorge Próspero (2000), “Protesta social, territorio y hegemonía”, Actas del IV Congreso de Antropología Social 'Identidad disciplinaria y campos de aplicación', Mar del Plata.

Roze, Jorge Próspero, Cevallos, Marta, Sánchez, Lorena y Buttice, Eduardo (2002), “¿Públicos o privados? Los servicios de agua potable y saneamiento en el NEA”, XXII Encuentro de Geohistoria Regional, Resistencia, 4 y 5 de octubre de 2002.

Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMEEP) (1999), Cuatro años trabajando por una mejor calidad de vida, Resistencia: SAMEEP.

Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Facultad de Ingeniería Vivienda y Planeamiento, Departamento de Planeamiento (1973), Plan de ordenamiento físico del área urbana Resistencia, Resistencia: UNNE.

---

## **ARTÍCULO 6**

### **Parte 2. Aguas de Corrientes S.A**

**Marta Ceballos Acasuso**

**Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, Argentina**

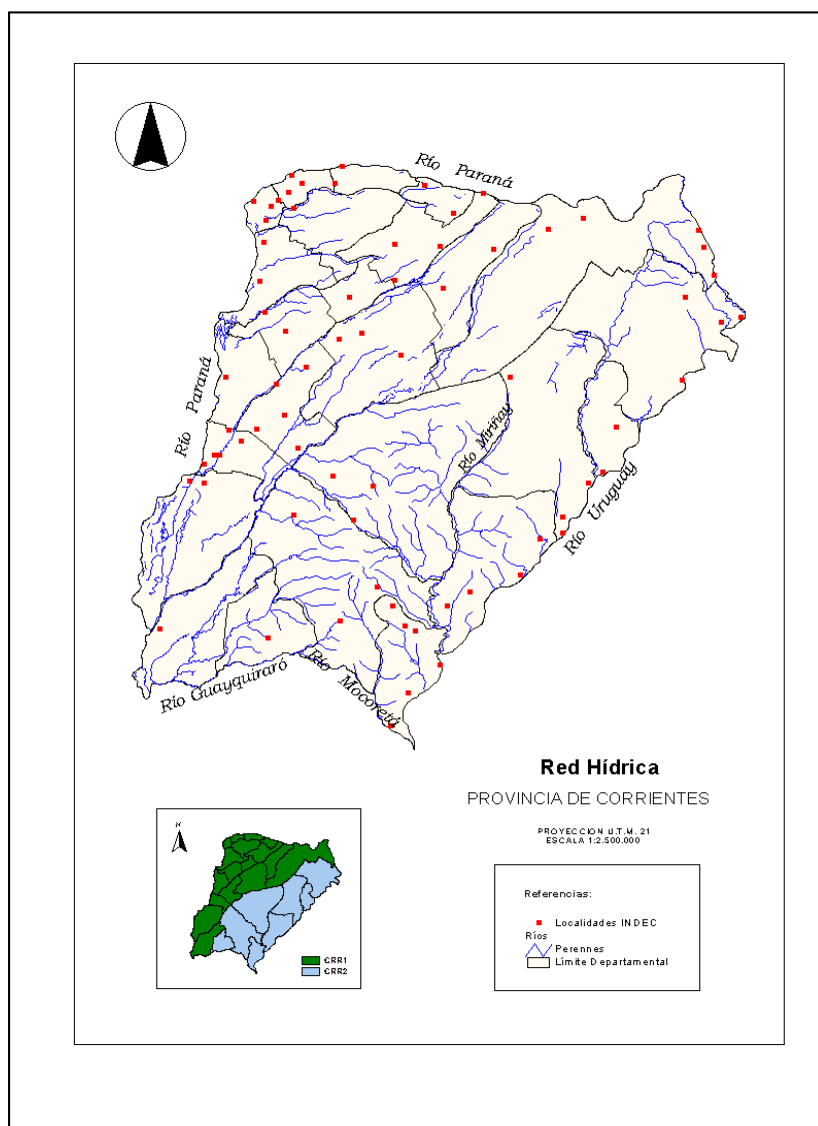
#### **Condiciones ambientales y recursos de agua, Provincia de Corrientes**

El territorio de la Provincia de Corrientes tiene una superficie de 88.199 km<sup>2</sup>, totalizando aproximadamente 1585 km de perímetro. El relieve correntino corresponde al de una dilatada llanura con creciente elevación de sur a norte, rodeada por seis cursos de agua, con abundancia de canales interiores y grandes zonas cubiertas de numerosas lagunas y esteros lo que aporta a su biodiversidad. Topográficamente la provincia puede considerarse dividida por los *Esteros del Iberá* y su prolongación en el *Río Corriente* de noreste a sudoeste, en dos regiones de características peculiares constituidas por otros tantos triángulos geográficos: la zona occidental y la zona oriental.

El relieve presenta dos zonas diferenciadas. El ángulo noreste comprende el sur de la meseta misionera, fuertemente erosionada. La morfología dominante está formada por relieves colindados con bosques, que alternan con planicies herbáceas, extendidas entre los ríos *Aguapey* y *Miriñay*. Es la zona de campos y suelos rojos, con aptitud agrícola.

El sur de esta zona está formado por la meseta de Mercedes o de *Paiubre* (o *Pay Ubre*). Se trata de una superficie ondulada disectada por arroyos y ríos, que divide aguas hacia el *Paraná* y hacia el *Uruguay*. Las alturas oscilan entre los 80 y los 125 metros. La meseta se extiende hasta el borde de la falla que corre entre Ituzaingó y Esquina y que constituye una especie de límite interno que diferencia el relieve de la provincia de Corrientes: hacia el este la meseta y hacia el oeste los esteros del *Iberá*. La aptitud del sector es predominantemente ganadera. Pueden considerarse dos cuencas hidrográficas, la del *Río Paraná* y la del *Río Uruguay*. Ambas forman parte de la cuenca del Plata que, con sus 4.350.000 km<sup>2</sup> es la segunda extensión en América del Sur, después de la Cuenca del Amazonas. El Mapa N° 1 representa la red hídrica provincial.

Mapa N° 1. Red hídrica de la Provincia de Corrientes



Fuente: UNNE.

Cuenca del *Río Paraná*. Estudios efectuados dan cuenta que la laguna del *Iberá* y su desagadero, el *Río Corriente* era el antiguo lecho del Paraná. El gran banco de piedra que forman los saltos de *Apipé-Yacyretá* resistió durante milenios el impulso del gran río. Cuando la fuerza de la corriente finalmente venció esa gran valla natural, las aguas corrigieron su curso y se recostaron sobre la costa paraguaya adoptando su curso actual.

El *Río Paraná* tiene una longitud de 4.700 km desde su nacimiento en las Sierras Doradas de Brasil hasta su desembocadura en el Río de La Plata. Se ensancha paulatinamente después de los *Salto de Apipé* y alcanza en varios lugares varios kilómetros entre ambas márgenes. Se divide en Alto, Medio y Bajo Paraná. De sus

numerosos afluentes septentrionales se destaca el *Río Iguazú*, que delimita la frontera argentina con Brasil. Allí se encuentran las Cataratas del mismo nombre.

En la denominada *Tres Bocas*, próxima a la capital correntina, el *Río Paraguay* descarga sus aguas confundidas con las del *Río Bermejo*, y hacen que el Paraná se tiña de una coloración turbio-rojiza debido a los detritos que recibe de dichos afluentes.

Su nivel medio normal frente a la capital correntina es de 3,15 mts. y llegó a alcanzar 7,93 mts. durante la gran crecida de 1966. En junio de 1983 fueron superadas las marcas conocidas: la altura máxima frente a Corrientes alcanzó los 8,98 mts. En sus anales se registran crecientes aún mayores, como la de 1905. Los desbordes se producen en épocas de deshielo, en las nacientes del *Río Bermejo*, y precipitaciones intensas en la cuenca superior en Brasil. En tales circunstancias las aguas suelen cubrir muchas de las islas.

En territorio correntino los afluentes del Paraná son, en su mayor parte, arroyos: como el *Riachuelo* (de cauce amplio y pantanoso, recorre 140 km.); el *Sombrero* (de 17 km de largo, que nace en los bañados del mismo nombre); el *Empedrado* (con su naciente en el *Estero de Las Maloyas*, recorre 65 km.); el *San Lorenzo* (que arranca en los bañados y malezales del *Ibahay* y *Arerunguá*, y después de recorrer 90 km desagua en el *Paraná Miní*)

Los ríos afluentes son dos: a) el *Río Santa Lucía*, que se origina en el Estero del mismo nombre y registra una longitud de 190 km., recibe algunos afluentes como los arroyos *Pirayuí*, *González* y *San Pedro*; b) el *Río Corriente*, tercero en importancia de la Provincia, que nace en la *Laguna Itatí*, en los bajos del Iberá; y es el principal emisario de esta cuenca lacustre. Antiguamente navegable, recorre 130 km hasta su unión con el *Arroyo Batel*. Desde allí se prolonga otros 130 km hasta el Paraná, teniendo como afluente a varios arroyos.

Sobre las márgenes del *Paraná* se ubican un número importante de ciudades y pueblos. Mencionamos a *Ituzaingó*, epicentro de la obra hidroeléctrica *Yacyretá-Apipé*.

**Cuenca del Río Uruguay.** Esta otra red hídrica está dominada por la presencia del *Río Uruguay* y de sus afluentes principales en el territorio correntino, el *Aguapey* y el *Miriñay*. El ancho de este río es variable, y en su desembocadura llega a los 15 km, Su profundidad es escasa, y corre encajonado entre barrancas con numerosos saltos en su lecho rocoso. Sus costas orientales son escarpadas y del lado argentino son bajas y anegadizas. Sobre su cauce se ubica la obra hidroeléctrica de *Salto Grande*, situada en Entre Ríos próxima a la ciudad de Concordia, pero cuyas derivaciones alcanzan el extremo SE de la provincia de Corrientes. Hay, además, un proyecto para construir una represa en *Garabí*, para la generación de hidroelectricidad.

Este río nace en las Sierras Do Mar, del Brasil. Su longitud puede estimarse en 1.790 km. Presenta frecuentes saltos y rápidos que lo hacen innavegable. Cuando desborda se debe a las grandes precipitaciones que ocurren en su cuenca. En tal emergencia eleva su nivel en muchas zonas e inunda poblaciones ribereñas, que deben ser evacuadas.

Sus principales afluentes son los arroyos *Chirimía*, *Guaviraví*, *Tapebicuá*, y los ríos *Aguapey*, *Miriñay* y *Mocoretá*. El *Río Aguapey* es el más importante de las “Antiguas

Misiones”. Su cauce es muy tortuoso y se halla marginado por extensos bañados y esteros. Su largo es de 70 km y cuenta con numerosos afluentes menores.

**Lagunas.** Las numerosas lagunas gravitan sobre el clima, el régimen pluviométrico y la explotación de los campos. El agua es de buena calidad, en cantidad y permanente, por lo que es un valioso auxiliar del productor que utiliza el riego por gravitación natural y, con el empleo de equipos de bombeo, aprovecha el declive del terreno para diversos cultivos, en particular el arroz. Se calcula que en la provincia existen cerca de un millar de lagunas con una cobertura de 30.000 hectáreas, contando solamente las del *Iberá*.

**Esteros.** Cómputos aproximados hacen ascender a 800 el número de esteros de la provincia. La acumulación de aguas estancadas, cuya profundidad oscila entre 1 y 3 metros, forma los esteros. Estas enormes superficies están cubiertas por un manto de plantas acuáticas.

Figura N° 1. Imagen de los Esteros del Iberá



Fuente: Fundación Ecos (2000).

Se calcula que 13.600 km<sup>2</sup> de la provincia de Corrientes están ocupados por esteros. Entre ellos los más conocidos son los Esteros del Iberá, declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, entre otras cosas por la enorme biodiversidad que presenta. La Ley N° 3771 en su Art.1 expresa:

Créase la Reserva Natural del Iberá en la Provincia de Corrientes cuyos límites serán al Norte: la ruta Nacional N°12; al Este la divisoria de los afluentes del Aguapey y del Miriñay; al Oeste, la divisoria con los esteros, arroyos y afluentes



del Paraná y principalmente el Batel/ Batelito; al Sur: la continuación de la divisoria del Este, que separa el sistema de los afluentes de la margen derecha del Miriñay y al norte del Pay Ubre, con una superficie aproximada de 13.000 km<sup>2</sup>.

El clima subtropical con temperatura media anual de 20°C implica precipitaciones de entre 1.000-1.600 mm. anuales. En la zona sudoeste SE de la provincia, las temperaturas son algo más moderadas y el régimen pluvial alterna períodos de sequedad con grandes precipitaciones que originan anegamientos. Las precipitaciones se distribuyen en forma irregular en todo el territorio, y varían entre los 1000 mm. anuales en el ángulo sudeste hasta los 1500 mm. hacia los límites con Misiones. Llueve un 40% más en el norte y en el este de la provincia que en el sur. Con respecto a las aguas subterráneas se distinguen la zona oriental y la sur. En la oriental las aguas subterráneas son explotadas en pozos de baja producción, en el contexto formado por basaltos y areniscas de la meseta misionera. En el sur, se encuentra un acuífero semi confinado en profundidad en la cuenca del *Guayquiraró*. La calidad del agua es, en general, aceptable.

### **Desarrollo e innovación tecno-infraestructural**

A mediados de la década de 1990 el gobierno de la Provincia de Corrientes, contrató una empresa consultora para realizar un Estudio de Factibilidad para los Sistemas Públicos de Agua Potable y Efluentes Cloacales. El proyecto fue financiado por un subsidio otorgado a la Provincia por la US Trade and Development Agency (Agencia de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos). El objetivo fue el de desarrollar las recomendaciones necesarias para un extenso plan destinado al mejoramiento de la infraestructura utilizada para el suministro de agua potable y el manejo de efluentes cloacales de origen doméstico e industrial, de toda la Provincia. La Provincia de Corrientes está compuesta por 69 municipalidades y aproximadamente 836.685 habitantes que habitan una superficie de 90.650 km<sup>2</sup>. El objetivo del proyecto fue el de desarrollar recomendaciones para mejoras de capital de los sistemas de agua potable y efluentes cloacales, incluyendo la estimación de costos presupuestarios, y el mejoramiento de métodos financieros y de gestión.

El equipo de profesionales de la consultora visitó 31 comunidades para evaluar la infraestructura actual y las necesidades de los habitantes, durante las cuales se entrevistó con operadores, autoridades municipales y provinciales, representantes de entidades públicas y privadas, y ciudadanos interesados. El equipo profesional completó las proyecciones poblacionales, y la estimación de los valores correspondientes a la demanda de agua potable y generación de efluentes cloacales, para un período de 20 años correspondiente al período de planeamiento del proyecto. Se desarrollaron criterios de diseño para satisfacer los objetivos de la Provincia para obtener agua potable sana, y un tratamiento y disposición de los efluentes cloacales más efectivo para toda la población urbana.

Se llevó a cabo una investigación minuciosa sobre la tecnología alternativa disponible, que condujo a la selección de la tecnología recomendada. La empresa consultora desarrolló presupuestos para la construcción de todos los sistemas recomendados para el suministro, tratamiento, distribución y aprovisionamiento de agua, y para la colección, tratamiento y disposición de los efluentes cloacales. Se proveyó un modelo de proyección de tarifas junto a una evaluación categorizada de los proyectos

recomendados para mejoras capitales. Finalmente, se escribió un plan de implementación para la progresión en fases de tales mejoras.

Durante la primavera de 1996, la consultora capacitó a personal administrativo provincial y municipal, en el uso de programas o software de administración financiera y creación de presupuestos, capaces de asistir a las municipalidades con el desarrollo de una estructura tarifaria. Esta organización continuaría trabajando con las autoridades provinciales y municipales respecto a la obtención de fondos para financiar las mejoras necesarias de la infraestructura esencial a los sistemas de agua y efluentes cloacales.

### **Privatización del servicio en la Región: el caso de *Aguas de Corrientes S.A.***

Corrientes fue la primera jurisdicción del país en comenzar la transformación de la prestación de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales.<sup>474</sup> La sociedad anónima concesionaria se hallaba en formación al momento de la firma del contrato, y los socios fundadores pertenecían a seis empresas nacionales y una extranjera. Ésta última se incorporaba como “próximo accionista de Aguas de Corrientes S.A.”, según consta en el párrafo final del contrato, y su experiencia internacional en la materia daba indudable peso a la propuesta empresaria. La firma era Thames Water International Services Holding Ltd., de capitales británicos. La iniciativa que llevó a la provincia a ser la primera del país en privatizar el agua, fue tomada durante la gestión del Gobernador Ricardo Leconte (1987-1991) del Partido Liberal, cuya ideología siempre ha impulsado las ideas privatizadoras en materia de servicios públicos.

Si bien no existe un marco regulatorio específico para tales servicios en la Provincia, el pliego de licitación determinó las características del contrato de concesión; y del análisis del mismo, queda en evidencia lo siguiente: 1) el **lapso de explotación** se otorgó por treinta años, vigentes a partir de la fecha de la toma de posesión, fijada para el 31 de agosto de 1991 (Arts. 5 y 72, del contrato); 2) las **áreas concedidas** sólo incluyen diez localidades, y ellas son: Corrientes (Capital), Goya, Curuzú Cuatiá, Mercedes, Santo Tomé, Paso de los Libres, Monte Caseros, Esquina, Bella Vista y Saladas, mientras que las demás localidades provinciales son abastecidas por **distintas asociaciones de saneamiento**, que adoptan diferentes figuras organizativas y son las encargadas de brindar el servicio de agua; 3) las actividades del concesionario están sometidas a la *Administración de Obras Sanitarias de Corrientes* (AOSC) como **ente regulador**, con facultades de inspección, fiscalización, y demás inherentes al poder de policía (Arts. 47 y 48); además este ente regulador es quien brinda los servicios en las localidades de Yapeyú, Santa Lucía, Ituzaingó y Empedrado.

Como requisitos técnicos, las normas contractuales prevén **metas operativas** de eficiencia y cobertura del servicio; algunas son de carácter cualitativo (calidad del agua

---

<sup>474</sup> La privatización se enmarcó en las siguientes normas provinciales: Decreto 5117 del 01.09.90, mediante el que se otorgó la concesión integral a la empresa *Aguas de Corrientes S.A.*; y Decreto 5118/ 90, de aprobación del pliego de licitación.

y del efluente, mantenimiento de presión en la red) y otras, cuantitativas (respecto del número de conexiones, y las tarifas).

Además, existe una cláusula de **exclusividad**, aunque la Provincia se reserva el derecho de autorizar el accionar de otras modalidades de prestación (cooperativas, asociaciones vecinales, otros entes) en áreas no servidas, incluso dentro de las localidades objeto de la concesión “una vez que el concesionario, a requerimiento del Ente regulador y después de un plazo de 60 días de efectuada la consulta, no confirmara su decisión de proveerlos” (cfr. Art.2).

Los servicios públicos tienen ciertas características especiales que hacen que el problema de regulación sea particularmente difícil. En el caso del agua potable, la empresa concesionaria se encontraba en una situación definida por: a) las amplias inversiones hundidas, ya que una vez que se realiza la inversión, hay que estar dispuesto a operar con retornos que, si bien no cubren los costos totales, cubren los costos operativos. Con cañerías de agua ya construídas se va a seguir operando siempre y cuando se pueda recuperar el *cash flow* ocasionado por mantenimiento y operación, aunque no se recupere la inversión inicial; b) las economías de densidad o de escala, llevan a que - en general - hayan pocos operadores y, consecuentemente, existe la posibilidad del ejercicio de un poder monopólico; c) los servicios de abastecimiento de agua potable tienen un consumo masivo, lo que implica que sean un atractivo desde el punto de vista político. Los consumidores, que son a su vez una gran proporción de los votantes, están interesados en el precio, lo que conllevará a la politización de la fijación del precio.

En el caso analizado, con referencia a los **precios** del servicio prestado por la empresa concesionaria, el contrato establecía originalmente un esquema de montos y **reducción de tarifas** para el período concesionado, fijando un procedimiento vinculado a la reducción del coeficiente multiplicador en el largo plazo (*cfr.* Arts.39 y 40). Esta modalidad fue aplicada hasta 1997, cuando el PE aprobó la modificación del sistema tarifario para el área concesionada, creando dos cuadros tarifarios: una tarifa *normal* y una tarifa *social* (aplicable hasta un máximo del 7% de usuarios registrados en cada localidad concesionada)<sup>475</sup>.

El servicio de baja calidad, o el mal servicio, y cualquier situación de corrupción, inevitablemente provocan una falta de apoyo de la opinión pública a la empresa. En el caso de *Aguas de Corrientes*, esta falta de apoyo de la comunidad abastecida, se pone de manifiesto en las características de los numerosos casos de litigiosidad por falta de pago admitida por los representantes empresariales<sup>476</sup>.

La dinámica de la transformación, reflejada en cifras, nos muestra que el número total de conexiones aumentó el 20,5% en el quinquenio 1996-2000. Hacia enero de 1996, existían en toda las localidades concesionadas, 118.960 clientes, y para diciembre del

---

<sup>475</sup> Decreto 4289/ 97 - gestión del Dr. Pedro Braillar Pocard (Partido Nuevo)

<sup>476</sup> Al respecto, durante un simposio organizado por el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES), tanto la alocución del Gerente General como la del Asesor Jurídico de *Aguas de Corrientes* destacaban la conflictividad en numerosos casos, e incluso la necesidad de un fuero particular para litigar (*cfr.* COFES **Empresas de Saneamiento, su transformación y regulación – conflictos y soluciones** – Documento técnico N°5, 1998: 139-154).

2000, este número se incrementó a 143.323 (126.155 conexiones de agua y 96.653 de cloacas).

En 1991, solamente el 30% de la población abastecida tenía medidor del servicio y, en el término de tres años, la empresa tenía cubierto con servicio medido el 100% del área concesionada. Actualmente, sólo se rigen por la *tasa básica mensual* (TBM) los consorcios de edificios donde la infraestructura no permite instalar un medidor por cada unidad, y algunos casos particularmente contemplados.

Además, la lógica empresarial lleva al concesionario a perseguir un fin último de rentabilidad mediante los siguientes objetivos: aumentar el nivel de facturación y cobranzas, disminuir los costos operativos, evaluar el catastro de clientes para eliminar la clandestinidad, medir el servicio prestado, y disminuir el grado de evasión en el pago del servicio. Por otra parte, también se ha planteado una estrategia de desarrollo para el período 2000-05 que incluye una meta de “utilización total” de los efluentes de las plantas de tratamiento que opera.<sup>477</sup>

### **Aspectos culturales y socio-políticos**

La politización del escenario en que se desenvuelven las empresas públicas privatizadas resulta un tópico bastante interesante. En el sector del agua encontramos que el límite de la politización lo da, en cierta medida, el nivel institucional en el cual se opera.

Spiller (2001) compara a *Aguas Argentinas*, que es el operador de Buenos Aires, con *Aguas de Corrientes* S.A. El sistema de regulación de *Aguas Argentinas* es bastante irracional ya que sus precios no están relacionada con los costos, sino que se basan en el tamaño y en la ubicación de la propiedad. En el caso de Corrientes, los precios están originalmente basados en estudios de costo marginal de corto plazo. Sin embargo, la experiencia demostró que - si bien la regulación de *Aguas Argentinas* no era tan racional - funcionó; mientras que la de *Aguas de Corrientes*, no. La explicación dada es que estamos frente a un problema político por excelencia:

Por un lado, el ente regulador estaba totalmente controlado por el Gobernador, el sistema judicial provincial es muy politizado y sujeto también a los vaivenes políticos. La empresa fue sujeta a un chantaje político, de tal manera que la

---

<sup>477</sup> La empresa cuenta con una habilitación comercial del SENASA para este producto, denominado “*Ecoterra*”, proveniente de los barros cloacales convertidos en abono, que ya se está fabricando en las plantas de las localidades de Monte Caseros, Paso de los Libres y Esquina. Se han realizado diferentes pruebas en plantaciones de eucaliptus y pinos, que demostraron su eficacia en estas actividades agrícolas desarrolladas en campos propios. Esta estrategia de diversificación de sus unidades de negocios, ha requerido una inversión inicial del orden de los cuatro millones de dólares y pretende desarrollar más de 1.600 has. de cultivos de arroz, peces autóctonos, cítricos y forestaciones para la producción de madera.

solución del conflicto fue tal, que el operador vendió su participación a empresarios locales relacionados al sistema político de la provincia<sup>478</sup> (Ibíd.:3)

Es evidente, entonces, que uno de los problemas fundamentales de la privatización del servicio de agua potable en Corrientes ha sido el "oportunismo gubernamental". Esto es, una vez realizada la inversión, el gobierno decidió cambiar las reglas del juego, o más bien la interpretación de las reglas de juego, de tal manera que no se puedan recuperar los costos hundidos<sup>479</sup>.

Ese cambio en las reglas - o en la interpretación - es políticamente redituable porque se obtiene una reducción en el precio sin tener en el corto plazo un mayor cambio en la operación. Esto se debe a la primera característica del servicio que mencionábamos antes; si bien los precios no cubren los costos totales, las empresas tienen incentivos a seguir operando, por lo tanto en el corto plazo se obtiene un gran beneficio político con un pequeño costo. Pero tal politización, como ya hemos apreciado en otras actividades (*cfr.* Ceballos Acasuso, 1999) ha llevado a la ineficiencia generalizada en el sector, e inclusive al retiro del operador - circunstancia que se observa en flagrante oposición a las pautas emanadas de la Comisión Técnica de "*privatización de OSN*", de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación- que configuraba una norma reconocida por los antecedentes nacionales.

---

<sup>478</sup> En 1996, el 70% del paquete accionario quedó en manos de una empresa de capitales correntinos y otra vinculada a actividades ajenas al sector de saneamiento, y con un 17% de propiedad participada (empleados). Se retiraron las demás firmas y también el operador Thames Water, ya que se acumulaba una gran deuda en el pago de los cánones a la Provincia y tampoco se habían hecho las obras de saneamiento pactadas, con lo cual el PE podía hacer caer la concesión por incumplimiento del contrato. Las actividades del concesionario, obviamente, no habían sido debidamente monitoreadas durante el lapso de la intervención federal menemista, a partir de 1992, durante las gestiones de Claudia Bello, Francisco de Durañona y Vedia, e Ideler Tonelli.

<sup>479</sup> Ese *oportunismo gubernamental* es una tentación inevitable de los políticos. Afecta tanto a empresas privadas como públicas, puesto que existe una renta que puede ser sencillamente capturada o expropiada por el político. Esto tiene implicaciones bastante fuertes, por ejemplo, ningún agente medianamente racional va a hacer grandes inversiones si espera que haya *oportunismo gubernamental*.

### **Referencias bibliográficas**

Ceballos Acasuso, Marta (1999) “Servicio eléctrico y privatización: breve análisis de roles en transición”, en Revista Debate Abierto, Vol. 4, N° 21, Fundación de Estudios Municipales y Sociales (FEMS), págs. 19-34.

COFES (1998), Empresas de Saneamiento, su transformación y regulación – conflictos y soluciones – Documento técnico N°5, Buenos Aires.

Fernández, Corina (2001) Proyecto sobre Protección Ambiental y Manejo Sostenible Integrado del Sistema Acuífero Guaraní. Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF). Montevideo.

Fundación Ecos (2000), "Manejo y Conservación de la Biodiversidad en los Humedales de los Esteros del Iberá", Corrientes.

Guidi, Graciela y Pérez Boian, Hernán (1997), Estado de Situación del Sistema de Observación Meteorológica e Hidrológica de la República Argentina. Subsecretaría de Gestión de los Recursos Hídricos, Buenos Aires.

Spiller, Pablo T. (1998) Análisis institucional de la regulación: con implicaciones para Colombia. Conferencia dictada en el I Seminario sobre Análisis y Diseño Institucional. Dirección de Evaluación y Gestión. Bogotá, Colombia.

### **Informantes consultados**

Ing. Agr. Héctor María Curie – MPDEyT (partícipe en la elaboración del Código de Aguas de la Pcia. de Corrientes, Decreto Ley 191/ 2001)

Ing. Mario Rujana (Ingeniero civil e hidráulico) Jefe del departamento Hidrología ICA, Corrientes.

---

## **ARTÍCULO 7**

### **La situación en la Provincia de Santa Fe<sup>480</sup>**

Juan Carlos Marín y Gustavo Forte, Universidad Nacional de Buenos Aires

El sábado 2 de noviembre de 2002 en el marco del segundo encuentro convocado por la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua (APDA) en la ciudad de Rosario, Santa Fe, se realizaron una serie de actos con motivo de festejar el excelente resultado del plebiscito en el que participaron casi 260.000 santafecinos residentes de las 15 localidades que integran el área de jurisdicción que cubre Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (APSFSA). Desde que la empresa, subsidiaria de la multinacional Suez Lyonnaise des Eaux, se hizo cargo del servicio en diciembre de 1995 durante la primera administración del Gobernador Carlos Reutemann (1991-1995), los usuarios de distintas localidades vienen reclamando a las autoridades gubernamentales y al ente regulador, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (ENRESS), por los sistemáticos incumplimientos de la concesionaria.

La votación del plebiscito fue realizada entre los días 25 de septiembre y 1 de octubre, participando aproximadamente el 21% del padrón electoral de las 15 Ciudades concesionadas, el cual se expresó en un 99,9 % a favor de la rescisión del contrato con la concesionaria APSFSA y por el inicio de un nuevo modelo de gestión pública y social con participación ciudadana.

#### **La privatización del Agua en Santa Fe**

Las empresas de agua y saneamiento en nuestro país han transitado durante el siglo XX, un proceso poco transparente, primero desde la esfera municipal a la nacional, para luego provincializarse durante la última dictadura militar y terminar siendo privatizadas durante la década del '90. Mientras el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio pregonan la privatización de los servicios sanitarios, solamente algo más del 5% de la población mundial tiene sus servicios privatizados, mayoritariamente en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, ya que

---

<sup>480</sup> Este artículo se basa en una visita de varios días realizada por el equipo de PRINWASS en la Universidad de Buenos Aires a la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, para familiarizarse con la lucha de la población de la provincia para lograr la cancelación del contrato de concesión de los servicios de agua y saneamiento. El título original de este texto era “PRINWASS estuvo en Rosario”.

Norteamérica, Europa y Japón la gran mayoría de los usuarios recibe sus servicios de empresas públicas<sup>481</sup>.

Durante la primera administración de Carlos Reutemann se llevó a cabo la privatización de la ex-Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS)<sup>482</sup> que hasta ese entonces controlaba el servicio de provisión de agua potable y colección de líquidos cloacales en las 15 principales<sup>483</sup> ciudades de Santa Fe. En el transcurso del primer período de la convertibilidad (1991-1995), la empresa pública había arrojado ganancias por más de 54 millones de pesos y realizado inversiones por 64 millones, mientras que el promedio de facturación era superior a los 70 millones anuales.<sup>484</sup> Pasados 90 días de la asunción de Reutemann al cargo de Gobernador, trascendía la noticia de que la ex-DIPOS se había ahorrado, durante el mismo trimestre, un millón y medio de pesos en concepto de sulfatos de aluminios adquiridos para potabilizar las aguas comprando los insumos al mismo proveedor de siempre.<sup>485</sup> A los 180 días se decretaba la creación de la Comisión Técnica Privatizadora encabezada por el ministro Mercier, que se encargaría de elaborar los correspondientes pliegos de licitación. Finalmente, el proyecto privatizador fue aprobado tanto en la cámara de diputados como en la de senadores y el 5 de diciembre de 1995, cinco días antes de que Reutemann entregara el gobierno se otorgaba la concesión a la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe S. A.<sup>486</sup>

El modo como se desarrolló el proceso privatizador fue criticado por distintos sectores. Se destacan entre las principales denuncias que los pliegos de licitación fueron dirigidos directamente a proveedores extranjeros y que, debido a condiciones previas establecidas en los contratos, la única empresa con posibilidades de ganar la concesión en ese entonces era Aguas Argentinas S.A. dada su experiencia en Buenos Aires donde prestaba el servicio desde 1993. El sistema de licitación establecía que la concesión fuese otorgada en forma gratuita, es decir, sin cobrar ningún canon a la empresa concesionaria, así fue que el 27 de noviembre de 1995 la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. firmaba el contrato de concesión y se hacía cargo del servicio por un período de 30 años, cubriendo 360.000 conexiones de agua (78.28% de la población) y 175.000 conexiones

---

<sup>481</sup> Ver Anexo 2ª Encuentro de la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua (final del documento)

<sup>482</sup> La empresa DIPOS no daba pérdidas sino que era ineficiente a través de las sobrecargas del personal político, sobrecargas de insumos y extensiones de redes no planificadas. Tenía una pésima atención al usuario. Este último punto fue el que la empresa privatizada modificó. Algunos de los componentes de DIPOS que legitimaron la privatización eran modificables. Encuentro del FRENAPO, Buenos Aires, viernes 22 de noviembre de 2002.

<sup>483</sup> Reconquista, Rafaela, Esperanza, Santa Fe, Gálvez, C. De Gómez, San Lorenzo, C. Bermúdez, G. Baigarria, Funes, Rosario, Firmat, V. G. Gálvez, Casilda, Rufino

<sup>484</sup> Prensa Socialista, “Lucrar con el Agua potable es traficar con la salud de la gente”, [www.psd.org.ar](http://www.psd.org.ar). Sin fecha.

<sup>485</sup> Ibid.

<sup>486</sup> En todo el mundo, este grupo presta distintos servicios a través de cuatro polos que se dividen en Energía, Agua (denominado ONDEO que integra APSF), Residuos y Comunicaciones. Suez, atiende a 50 millones de clientes conectados por 85.000 kilómetros de cañerías. Opera 800 plantas de producción de agua potable que producen 1.240 millones de metros cúbicos anuales y 900 estaciones depuradoras de líquidos cloacales. [www.apsf.com](http://www.apsf.com)



de cloacas (46.55%).<sup>487</sup> En su página oficial de Internet, la empresa concesionaria describe así el proceso:

La privatización de la Dirección Provincial de Obras Sanitarias -DIPOS- se concretó por medio de un contrato de concesión por un plazo de 30 años y asocia en una relación participativa a la autoridad concedente con Aguas Provinciales de Santa Fe. Un Ente Regulador (ENRESS) controla el cumplimiento del contrato. La provincia, como concedente, conserva la propiedad de su patrimonio y el poder de control sobre las decisiones fundamentales que hacen al desarrollo de los servicios y las normas de calidad.<sup>488</sup>

Actualmente la población total de la Provincia de Santa Fe, según los datos provisorios del Censo 2001, es de 2.997.336 habitantes, mientras que la población que cubre APSFSA en su jurisdicción es de 1.800.000, que representan para la concesionaria 613.546 cuentas. En la ciudad capital de la Provincia de Córdoba el servicio de provisión de agua potable es controlado por el mismo grupo económico con 208.000 conexiones, sin embargo en este territorio mediante el sistema de licitación se fijó un canon de unos 400 millones de dólares por el mismo período de concesión. Si se comparan los casos en los dos territorios resulta que el Estado santafecino pierde de cobrar en concepto de canon una cifra aproximada a los 1.000 millones de dólares<sup>489</sup>.

En cuanto al desempeño de la privatizada en su relación con los usuarios, la transferencia del servicio a manos del nuevo grupo económico no parece haber a estos últimos: clubes e instituciones intermedias dejaron de estar exentas del pago del servicio, los cargos de infraestructura, conexión y medición superan los 1000 pesos, esta cifra supera ampliamente lo que en promedio cobran las cooperativas que operan en más de 100 localidades del interior santafecino. Sobre este tema nos informan en Santa Fe que

Existen 250 localidades con servicios provistos por cooperativas o directamente por la comuna. Muchos de ellos con servicios más baratos y muy eficientes, [...] en la mayoría existe el servicio medido y los cargos de aneación son sustancialmente más económicos. También existen usuarios dentro de la concesión que toman el agua mediante pozos particulares de las napas subterráneas, debido a la falta de cumplimiento en el proceso de extensión de las redes. Así también existen pozos ciegos para el desagote de las aguas servidas<sup>490</sup>

En cuanto a la modalidad de recaudación del pago del servicio, la empresa ha adoptado una política de intransigencia ante el cobro de facturas atrasadas. Esto se verifica en su presupuesto del año 1998 donde figura una suma de 4.800.000 pesos en concepto de "ingresos por mora". A su vez, las deudas de los usuarios en la jurisdicción que cubre

---

<sup>487</sup> Prensa Socialista, Artículo "Lucrar con el Agua potable es traficar con la salud de la gente", [www.psd.org.ar](http://www.psd.org.ar)

<sup>488</sup> [www.apsf.com](http://www.apsf.com), consultado en octubre de 2002.

<sup>489</sup> Ibid.

<sup>490</sup> Ver Anexo, 2ª Encuentro de la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua.

APSFSA pasan a ser "deudas de la propiedad", con esto la privatizada tiene derecho a expropiar el patrimonio de los usuarios, generando conflictos que han llevado a la existencia de más de 7.000 causas en la justicia por remates de propiedad.<sup>491</sup>

Por otro lado, en lo que refiere al tema de las renegociaciones contractuales, se ha votado una ley cuyo plazo de vigencia se extiende hasta el año 2025 mediante la cual se autoriza a los gobernadores a renegociar directamente con la concesionaria sin intervención de la Legislatura. La primera revisión del contrato se inició el 23 de mayo de 1997 (a los 18 meses de la privatización) por medio del decreto 726/97 firmado por el Gobernador Obeid, a causa de que APSFSA había acumulado una mora cercana a los 150 millones de pesos en concepto de cargos de infraestructura impagos.<sup>492</sup>

El proceso de renegociación se extendió durante dos años durante los cuales se suspendieron todas las obras de expansión. Finalmente, las negociaciones entre la concesionaria y el Gobierno resultaron en la disposición de un aumento del 13.8% en las tarifas, lo que aseguraba una transferencia de casi 250 millones desde los usuarios a la empresa, más la confiscación de la reducción del 4% de los aportes patronales que debía haberse traducido en una rebaja tarifaria. En dicha oportunidad había participado en la renegociación la Unión de Usuarios y Consumidores, quien luego fuera una de las principales propulsoras de la creación de la APDA.

No habían pasado 8 meses desde el cierre de la primera renegociación, y en el discurso de apertura a su segundo mandato como Gobernador de la Provincia de Santa Fe (1999-2003), Reutemann abrió informalmente la segunda renegociación el 11 de diciembre de 1999). La modificación tarifaria resucitaba otra vez y si bien el Gobernador la justificaría expresando que se trataba del "costo solamente de un café", para la empresa francesa representaba \$1.200.000 por bimestre, en un año más de \$7.000.000 y en lo que restaba del plazo de concesión \$180.000.000. Durante la segunda renegociación del contrato con APSFSA comenzaron a difundirse los distintos conflictos locales, dicha renegociación finalmente fue frenada por la acción de organizaciones y de usuarios. Por su parte, la Dirección de Hidráulica de la Municipalidad de Rosario debió frenar el aumento de las

---

<sup>491</sup> La empresa dice al respecto: El mantenimiento del servicio y la concreción de los proyectos de inversión dependen del cumplimiento de los usuarios en el pago de las facturas. Por eso, y como última medida nos vemos obligados a cortar el suministro de agua, o a iniciar ejecución judicial de todos aquellos que no respondan a su obligación" (publicación de la empresa) Aguas de Santa Fe recomienda a los usuarios a evitar gastos innecesario: El pago en término de la factura le evitará mayores costos derivados de la tramitación de acciones destinadas al cobro. Aguas Provinciales de Santa Fe está facultada para proceder a la reducción o disminución del servicio de agua cuando la mora incurrida supere los 90 (noventa) días a partir del vencimiento de la factura. Una vez realizada la reducción de servicio, su restablecimiento estará condicionado por el pago de la deuda más el cargo correspondiente que varía entre \$17.5 y \$38.5 + IVA (según disponibilidad de servicio) Transcurridos 60 o 90 días desde la reducción (según la zona en que se encuentre comprendido el inmueble en cuestión) y no habiendo regularizado la situación de mora, Aguas Provinciales de Santa Fe podrá proceder al corte total del servicio. Realizado el corte de servicio, su restablecimiento estará condicionado por el pago de la deuda más el cargo de reconexión que varía entre \$35 y \$77 + IVA (según disponibilidad de servicio). Asimismo, el incumplimiento en el pago del servicio dará derecho a Aguas Provinciales de Santa Fe a reclamar el pago de la deuda por la vía judicial, con embargo de bienes o créditos. El Agua potable es un servicio esencial, valórelo." [www.apsf.com](http://www.apsf.com), consultado en octubre de 2002.

<sup>492</sup> Prensa Socialista, Artículo "Lucrar con el Agua potable es traficar con la salud de la gente", [www.psd.org.ar](http://www.psd.org.ar)

tarifas de agua, a partir de la presentación de un informe sobre el desempeño de la concesionaria que fue presentado en forma conjunta por la asociación Unión de Usuarios y Consumidores filial Rosario junto a otras organizaciones.

Recientemente la empresa APSFSA reclamó un nuevo aumento en la tarifa cercano al 30% sustentado por el argumento de que "la empresa no da ganancias". Sin embargo, según un artículo publicado en el periódico de la Asociación Madres de Plaza de Mayo durante el mes de julio del año 2000, que se titula "Tensión, Miseria y Riqueza en el gran Rosario", se afirma que

A pesar de que sus directivos afirman que la monopólica empresa que concesiona por treinta años el servicio de agua potable y cloacas en la provincia no da ganancias, la firma ha vendido durante 1999 por 79,3 millones de pesos. Un total de 219.444 pesos por día; 9.143 por hora y 152,3 pesos por minuto. Y aunque existen decenas de casos judiciales en los que trabajadores de la ex Dirección Provincial de Obras Sanitarias reclaman la formación del Programa de Propiedad Participada, ni la empresa ni el gobierno santafesino lo han concretado aduciendo que la firma no recauda bien<sup>493</sup>.

#### Los reclamos de la población

Entre los reclamos de los usuarios se encuentran principalmente las denuncias por las conductas abusivas de la concesionaria, la debilidad o complicidad pública, la inexistencia del órgano regulatorio, el incumplimiento de inversiones directas, de obras de expansión y mejoras, tarifazos sin cumplimiento de metas establecidas, ganancias abusivas, dudosa calidad del agua, y recientemente, la amenaza de un aumento de casi el 30% en las tarifas. No solo la empresa no habría cumplido con el contrato sino que, renegociaciones mediante, han aumentado la tarifa, sobrefacturando, cobrando intereses usurarios, cortando el suministro a jubilados, desocupados y hasta escuelas, e incumpliendo sistemáticamente los compromisos contractuales de presión de agua, extensión de cloacas, calidad, medidores, nuevos pozos, mejoras troncales, etc.<sup>494</sup>

El descontento de la población afectada por los manejos de la empresa se comenzó a sentir, según informan los colegas en Santa Fe, durante la segunda renegociación contractual en la que se difundieron las siguientes fuentes de conflicto:

- *Inundaciones* en el antiguo casco urbano rosarino por falta de infraestructura;
- *Falta de cloacas*. Ante este tema los vecinos de la zona norte de la ciudad, La Florida, se habían organizado juntando 7.000 firmas decidiendo no pagar las

---

<sup>493</sup> Actualmente no contamos con datos sobre el margen de utilidades de la empresa sobre esta facturación.

<sup>494</sup> Ver Anexo, 2ª Encuentro de la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua

- tarifas por la ausencia del servicio, ésta posición fue sostenida durante dos años (1996 - 1997);
- Mala calidad del agua con un alto porcentaje de arsénico, malatión, sodio y amonio<sup>495</sup>;
  - *Remates de propiedades* que ya suman más de 7000 causas en la justicia;
  - Baja presión del Agua;
  - Obras inconclusas;
  - Obras mal realizadas;
  - Corte del servicio;
  - Reducción del servicio;
  - Postergación de plantas de tratamiento;
  - Intereses usurarios con facturas que ya suman un incremento acumulado del 25%;
  - Altos cargos de infraestructura;
  - Cobros injustificados;
  - Contaminación de las cuencas;
  - Caída de los planes de pago;

No obstante, el costo del servicio a familias carenciadas es solventado por el Estado y el conjunto de los usuarios.<sup>496</sup> Todos estos abusos e incumplimientos por parte de la empresa llevaron a la organización de los vecinos, primero en distintas localidades, y luego en la confluencia de distintas organizaciones en lo que se llamó primero Asamblea Provincial por el Agua y luego de varias discusiones Asamblea Provincial por el Derecho al Agua.

### **El camino hacia la formación de la APDA**

Uno de los principales hechos que nos informaron en Rosario es que la existencia de la Asamblea "no hubiera sido posible" sin el trabajo que Bety, una mujer rosarina, ama de casa, viene realizando desde 1997. Ante los altos costos de las obras cloacales en su barrio, Bety comenzó a presionar a la empresa prestataria, la cual, entre muchas otras trabas, le exigió que juntara 7.000 firmas para darle curso a su pedido. En lugar de desanimarse ella se puso a juntar las firmas en el barrio junto a otros vecinos. Conocimos a Bety durante el plenario y le preguntamos sobre su experiencia. Nos contó que nunca antes había participado activamente de las problemáticas que afectaban a su barrio pero en ésta oportunidad había decidido juntar las firmas y comenzar un trabajo "puerta a puerta", conversando con cada uno de sus vecinos y convenciéndolos que debían firmar la solicitada para obligar a la empresa a hacerse cargo de los temas que consideraba, eran de su competencia. La tarea de hormiga iniciada por Bety y sus vecinos dejó un saldo de

---

<sup>495</sup> Ibidem

<sup>496</sup> Ibidem

aproximadamente 11.000 firmas y un trabajo de concientización que ella misma nos dice "todavía no lo puedo creer".

Bety aparenta unos 60 años de edad, es una mujer de contextura robusta aunque de estatura media, es el arquetipo de una ciudadana común de un barrio de clase media que sin una organización preexistente tomó la decisión de defender sus derechos y mantuvo en ello una coherencia y constancia durante 7 años, por lo cual se ha convertido en un símbolo de lucha dentro de la organización de la APDA. Luego de juntar las 11.000 firmas se dirigió a la empresa donde se encontró con una indiferencia absoluta, indignada recurrió a la municipalidad, a la legislatura provincial, a la Dirección de Hidráulica de la Municipalidad de Rosario y a cuanto organismo encontrara para poner en conocimiento de las autoridades gubernamentales el abuso del que habían sido objeto, ella y sus vecinos. Bety dice: "El boca a boca llega, yo tengo constancia de eso, tenemos que dejar dirigentes por militantes, y mostrarle a la gente que participando se puede."

Algunos de los coordinadores del evento nos cuentan, aún sorprendidos, que Bety entra a la legislatura y la saludan desde los ordenanzas hasta cada uno de los legisladores. El nombre se ha convertido en una institución, tal es así que en la APDA a las amas de casa que participan de la organización las nombran "las bety's". Pero no sólo Bety hizo posible la fundación de la APDA. Otra de las figuras principales en ésta asamblea es la asociación de defensa del consumidor Unión de Usuarios y Consumidores.

La asociación se conformó a nivel nacional en el año 1996 y durante el transcurso del año 1998 se creó la filial Rosario. Su primera práctica social política fue la intervención en la primera renegociación del contrato con APSFSA. Posteriormente la organización comenzó una política de apertura hacia otros sectores. Una de sus acciones principales fue la presentación conjunta con otras asociaciones, durante la segunda renegociación contractual con APSFSA, de un informe ante la Dirección de Hidráulica de la Municipalidad de Rosario mediante el cual se frenó el incremento del precio en las facturas de agua. Por otra parte, se sumó al trabajo de la Asamblea por los Derechos Sociales que a través de su abogado Aníbal Facendini, había conseguido restituir el servicio a varias familias de desocupados que habían sufrido los cortes por falta de pago. Diciembre del 2001 marcó un punto de inflexión a partir del cual comenzó a fortalecerse la relación entre los distintos sectores que actualmente conforman la APDA y el 4 de abril del 2002 la Unión de Usuarios y Consumidores lanzó una convocatoria con el objetivo de aunar a todos aquellos que tuviesen algún conflicto con Aguas Provinciales de Santa Fe. La idea inicial era la de juntar todos los conflictos de las 15 ciudades para establecer estrategias comunes y pelear en forma conjunta para su resolución.

El trabajo realizado entre las organizaciones fue: primero, acordar entre todos metodologías que posibilitaran realizar un trabajo en común entre organizaciones muy heterogéneas social e ideológicamente (asambleas barriales, piqueteros, ONGs, partidos políticos, asociaciones de consumidores, etc.) segundo establecer mecanismos de comunicación eficaces, y tercero armar un plan de acción conjunto tendiente a lograr los objetivos propuestos.

Fue una cosa muy dura al principio -sostiene Alberto Muñoz, ex militante del peronismo, del Frente Grande, actualmente integrante del ARI y uno de los principales referentes del Unión de Usuarios y Consumidores de Rosario-. Había

vecinos que no entendían los procedimientos de los piqueteros. Les decían que eso estaba mal porque iba en contra del interés de todos. Mientras que los desocupados les querían hacer entender que no había otra forma de ser tenidos en cuenta. Hasta que quedó claro que el conflicto y el enemigo eran el mismo y desaparecieron esas diferencias. Las asambleas de los últimos seis meses renovaron y otorgaron mucho sentido común a cada una de las prácticas. Le dieron una energía notable. Es algo hermoso y alentador.<sup>497</sup>

Una de las principales denuncias que comenzaron a circular, fue que la empresa APSFSA hacía aportes para las campañas electorales de los principales partidos políticos de la provincia. Sin embargo los grandes medios de comunicación regionales silenciaron las informaciones que iban en contra de uno de sus principales anunciantes. La lucha de varios años había recibido un inusitado impulso de las movilizaciones populares a partir de diciembre de 2001, "se logró integrar a los cansados con los nuevos militantes - sostuvo Muñoz- incluso en la Municipalidad de Esperanza, se inició un juicio reivindicando la potestad de la municipalidad para la provisión de agua y saneamiento."<sup>498</sup>

Entre los meses de mayo y junio del 2002 hubo un crecimiento geométrico de los reclamos provenientes de las 15 localidades que cubre APSFASA, en éste contexto se sumaron decenas de organizaciones de base representativas con la asamblea como metodología democrática, y nació la organización que se conoce con el nombre de Asamblea Provincial por el Derecho al Agua. La misma está conformada por asambleas vecinales, barriales, pymes, sindicatos, un sector de la UCR, el ARI, el PSP, algunos sectores del peronismo del interior de la provincia, estudiantes, ecologistas, trabajadores, comerciantes y docentes. Para cumplir con las metas propuestas, el primero de junio de 2002 se realizó el Primer Encuentro Provincial por el Agua del cual surgió un plan de acción para llevar adelante en forma conjunta por las 15 localidades en forma coordinada, luego de 7 años de concesión. Durante varias horas de discusión las organizaciones que actualmente integran la APDA declararon establecida la constitución de la Asamblea y se propusieron las siguientes tareas para los próximos meses:

- Pedir la rescisión del contrato por incumplimiento de la empresa APSFSA.
- Realizar acciones de difusión y concientización de la problemática del Agua
- Avanzar en la convocatoria a Audiencia Pública Vinculante y en la realización de una Consulta Popular Provincial.
- Releva en cada barrio y localidad los incumplimientos de la empresa y difundir esos relevamientos.
- Realizar trabajos de lectura de facturas de agua para evitar fraudes.
- Juntas firmas para ser entregadas en la próxima movilización.
- Difundir la carta elaborada en el encuentro que expresa lineamientos con relación a la problemática del agua y enviar dicha carta, desde las distintas

---

<sup>497</sup> Entrevista publicada en Indymedia.

<sup>498</sup> No contamos con información sobre la resolución del conflicto.

- organizaciones, instituciones que integran la Asamblea Provincial por el Agua, a funcionarios locales y provinciales
- Realizar en las distintas localidades, el día miércoles 19 de Junio a las 11hs., un escrache y movilización frente a los locales de Aguas Provinciales S.A.

Un conjunto de entidades sociales santafesinas, peticionaron reiteradamente por formas alternativas de renegociación, organizaron audiencias públicas, intentaron implementar genuinas representaciones de usuarios e inclusive solicitando audiencias para tratar específicamente el tema ante el Poder Ejecutivo Provincial. Ante el silencio como única respuesta, reunidas en la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua (APDA) se organizó el plebiscito. En la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua reconocen distintos grados de organización que marcaron distintas etapas en la constitución y funcionamiento de la Asamblea<sup>499</sup>:

El proceso constitutivo de la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua, desde sus orígenes hasta la actualidad, cuenta con cuatro instancias o grados de organización: en el primer momento, las motivaciones para la organización se centraron en conflictos concretos y planteados de forma individual. La política fue focalizada en la medida en que los conflictos no estaban planteados de forma global, o general. En un segundo momento se intentó unificar todos esos conflictos concretos: “son síntomas de una enfermedad, no es la enfermedad” sostuvo Muñoz. En esta “instancia superior de organización” dos fueron las consignas centrales a partir de las cuales se articularon las que hasta el momento habían sido demandas individuales: 1) el agua es un derecho humano y a nadie se le puede negar y 2) el agua no es una mercancía de lucro.

Luego de varios encuentros y discusiones, los entrevistados señalan un tercer momento donde se comenzaron a clarificar los distintos ámbitos con los cuales debían confrontar: principalmente aquellos que promueven la mercantilización del agua, política que atraviesa distintos niveles, desde los organismos internacionales, hasta las expresiones políticas en un municipio o barrio. Específicamente se enfrentan a ciertas políticas auspiciadas por ciertos organismos internacionales las cuales visualizan la participación privada como algo que mecánica o mágicamente trae aparejado equidad social y desarrollo democrático, y en consecuencia auspician ciertas políticas que finalmente tienen otros resultados cuando se articulan con los poderes locales, grupos económicos y políticos en los distintos niveles del territorio. En síntesis: quienes promueven el conflicto, principalmente las instituciones financieras internacionales, sus socios económicos locales, ya que para que ingresen los capitales extranjeros tuvieron que haber socios locales que lo permitan y acepten los mecanismos de la privatización. Entre ellos se encuentran los grupos económicos concentrados locales, como Soldati-Meller, y el Presidente de la Nación Carlos Menem. Gran parte de la clase política, el Gobernador Reutemann y la Unión Cívica Radical actuaron en conjunto. Entre los actores fundamentales se contaron Maria Julia Alsogaray, puesta por Menem y Eduardo Cevallos

---

<sup>499</sup> Intervención de Alberto Muñoz en el encuentro en el FRENAPO Bs. As, viernes 22 de noviembre de 2002

“Caito”.<sup>500</sup> El conjunto se completa con los Medios de Comunicación y los Poderes locales, que en general apoyaron el proyecto de privatización y contribuyeron a acallar las voces de protesta.

En esta etapa de organización, también se encontraron abogados a la tarea de construir una identidad colectiva que, en sus palabras, exprese un “nosotros”. El “nosotros” estaba integrado por un amplio abanico de actores, desde “las empresas públicas eficientes en todo el mundo”, ONGs que apoyan esta lucha, usuarios, incluyendo comercios, pequeñas y medianas empresas, etc., grupos barriales, grupos políticos contra la privatización, los medios de comunicación alternativos, etc.

Como cuarto momento, los organizadores se planteaban el problema central de la cuestión del poder: el poder se cambia construyendo poder - dicen en la Asamblea. Para construir poder hay que pelear en todos los terrenos por igual y distinguen cinco terrenos o frentes principales:

- la sociedad (“es el terreno más favorable para nosotros”)
- la política
- la justicia
- los medios
- los foros nacionales e internacionales

“Ellos” –dicen en la Asamblea- tienen el capital, la política y la justicia, pero nosotros tenemos más gente, buena relación con los medios alternativos. Nuestra principal ventaja es el número, pero no sirve si estamos separados, sino organizados.”

Partiendo de esta afirmación se llegó a la conclusión que “No hay que discutir del ellos, sino de cómo organizar el nosotros”, y para esto se plantean cinco principios:

1. Integración de todos los conflictos
2. Sedimentar experiencias: Se trata de construir una acumulación horizontal, geográfica y temporal; “armar historia”.
3. Globalización del conflicto: La pelea tiene que ser global y no sólo local. Se trata de integrar otras luchas internacionales que se están dando en torno a los servicios públicos (por ejemplo, con la gente de Cochabamba). En este punto, la meta a alcanzar no es articular horizontal y temporalmente en el territorio sino en todo el mundo. “Se trata de construir nuestra historia y no la de ellos”
4. Optimización de las capacidades: Primero optimizando la capacidad de organización en Santa Fe. La organización es central en la Asamblea

---

<sup>500</sup> “Cevallos militó durante la década del ´70 en el Frente Estudiantil. Luego fue cooptado por el PJ y ocupó el puesto de administrador en la última etapa de OSN. Fue nombrado director del ETOSS en la gestión de De la Rúa, y si no es miembro del tripartito es por que es de la provincia de Santa Fe”, declaraciones de Alberto Muñoz en el encuentro en el FRENAPO Bs. As.



Provincial por el Derecho al agua, las actividades son secundarias en esta etapa.<sup>501</sup>

5. Articulación: La articulación no es sencilla: “En Galdoz cuando cerró el frigorífico Suift aumentó la desocupación. La gente no tiene plata para pagar los servicios. En otros lados la gente quiere que hagan obras y pagar lo justo porque por ejemplo, sufren las consecuencias de las inundaciones. La unificación se construye en el trabajo. Se trata de que la causa del otro sea tuya.”

Para llevar a cabo una articulación social y política existen problemas que tienen que ver con los resquemores de la gente con las asambleas, organismos, partidos. “Tratamos – dicen- de tener tolerancia y poder articular las diferencias entre lo social y lo político. Si el tema central es que se vayan, las diferencias después las vemos; el esfuerzo está en articular las diferencias, no lo que pensamos igual”. Como valores centrales que caracterizan a la asamblea sus integrantes resaltan los siguientes:

- la horizontalidad
- la circulación del mandato
- la socialización de la información.

El Plebiscito, principal resultado de las acciones de la APDA.

Para llevar adelante la tarea más sustantiva desde que se constituyó la Asamblea, se conformó una multisectorial integrada por vecinales, asambleas barriales, vecinos independientes, estudiantes, maestros, organizaciones de defensa del consumidor, partidos políticos (PSP, ARI, UCR, PDP), gremios, ONGs, centros comunitarios, organizaciones de jubilados, empresas, sindicatos, etc. Muchos de los sectores que se sumaron a la propuesta, hoy no están participando activamente en la APDA.

Para la realización del plebiscito los integrantes de la multisectorial iniciaron una fuerte tarea de concientización en las 15 localidades donde APSFSA administra el servicio. Se realizaron charlas en los colectivos, por la calle, en hospitales, en las asambleas, en las esquinas de los barrios y principalmente en las escuelas. En éstas últimas se les enseñó a los estudiantes a leer la factura de agua y se conversó sobre las distintas problemáticas con la empresa prestataria. Más de 6.000 personas confluyeron en ésta tarea que comprendió más de 300 charlas, desencadenando la reacción de la empresa Aguas Provinciales quien posteriormente organizó visitas guiadas en distintas escuelas para que los estudiantes conocieran las plantas y el funcionamiento de la empresa. Para las tareas de difusión la multisectorial no logró el apoyo de ninguno de los medios de comunicación masivos que operan en la Provincia de Santa Fe. Sí apoyaron el emprendimiento algunos medios de prensa locales, el canal 5, LT8 de Rosario, El Litoral

---

<sup>501</sup> En la optimización de capacidades, los delegados de la Asamblea dicen que El Taller Ecológico tuvo una excelente acción. Siempre dispuesto a conceder y delegar.

de Santa Fe y La Opinión de Rafaela, como así también casi todas las radios FM de las distintas localidades.

En un principio, se le propuso al FRENAPPO participar en la organización del plebiscito. La urgencia de la Asamblea -“el aumento es ahora, el plebiscito lo tenemos que hacer ahora”- no convenció al FRENAPPO para hacer tal despliegue y organización en tan poco tiempo.<sup>502</sup> Para evitar confrontaciones con el FRENAPPO, la Asamblea decidió utilizar la palabra Plebiscito en lugar de Consulta. Pretendían, por un lado, diferenciarlo de una Consulta organizada por el FRENAPPO del año anterior, y por otro lado, dejar abierta la posibilidad de articularse en un futuro con ellos. Por otro lado, reconocen los delegados de la asamblea, que sin la consulta hecha por el FRENAPPO el año anterior, el Plebiscito no hubiera sido posible, “La gente ya estaba acostumbrada y sabía de qué se trataba, no hubo que explicar mucho. El FRENAPPO ya había instalado el problema”.

Un ejemplo de cómo se organizó el plebiscito en las diferentes localidades es el caso de Cañada de Gómez. Todo comenzó con una charla que Alberto Muñoz dio durante el mes de junio en un colegio de la localidad. Durante los días posteriores la gente del FRENAPPO convocó a una Asamblea para intentar organizar junto a toda la comunidad, un nuevo espacio de participación similar a lo que estaba sucediendo en Rosario, y así comenzar a luchar todos juntos para solucionar los problemas existentes en la Ciudad. Los principales problemas en esta localidad eran la incapacidad de pago, el corte del servicio, la falta de abastecimiento de agua potable, el retorno de aguas servidas y el temor de la gente a que le rematen la casa. Fue a partir de esta Asamblea que los vecinos de la localidad se organizaron para llevar adelante el plebiscito recibiendo el apoyo de las FM y el cable local.

De un modo similar se llevó a cabo el trabajo de difusión en cada una de las localidades. Nos dicen los organizadores del Plebiscito que la difusión fue muy heterogénea porque dependía tanto de la fuerza acumulada años anteriores en cada una de las ciudades como del costo que representaban los múltiples viajes realizados al interior de la Provincia. De los legisladores sólo 10 de los 69 que trabajan en la legislatura provincial, apoyaron el llamado al Plebiscito.<sup>503</sup>

La acción que recibió el nombre de Plebiscito Provincial por el Derecho al Agua, convocaba a los santafecinos a expresarse por "la rescisión del contrato por incumplimientos reiterados de la empresa, el inicio de un nuevo modelo de gestión pública y social con participación ciudadana que asegure menor tarifa y buena calidad, y la defensa del agua como bien común, derecho humano que no puede ser usado como mercancía de lucro, ni avalar la contaminación y la degradación de las cuencas".

Finalmente entre los días 25 y 1 de octubre se votó en todas las localidades que integran el área de concesión de APSFSA. Mucha gente construyó sus propias urnas ubicándolas espontáneamente en sus domicilios, comercios y barrios, de tal forma que la

---

<sup>502</sup> Durante los días 13, 14 y 15 de diciembre de 2001, el FRENAPPO (Frente Nacional contra la Pobreza) organizó una consulta con la consigna “Ningún hogar pobre en la Argentina” que les llevó casi un año de organización. Votaron a favor casi tres millones de personas.

<sup>503</sup> Hasta el momento no contamos con datos exactos sobre los bloques partidarios y legisladores que apoyaron o se pronunciaron contra el plebiscito.

organización perdió cuenta de la cantidad de votos que se estaban emitiendo. A los cuatro días de iniciada la votación hubo que mandar a imprimir 400.000 votos más, ya que la respuesta de los santafecinos había superado ampliamente las expectativas de los organizadores. Más de 7.000 personas atendieron las casi 1.500 urnas que se instalaron en toda la provincia durante los 7 días que duró el plebiscito. El respaldo financiero para poder llevar adelante la actividad provino de las siguientes instituciones: Oficina Municipal del Consumidor de Rosario, la Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE), la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios ( APYME), el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos y la cadena de supermercados rosarina La Gallega, por su parte el gremio docente facilitó el uso de los locales y teléfonos para la convocatoria.

En cuanto a la realización del escrutinio, primero se realizó un recuento provisorio en el lugar de votación con la supervisión de algunos vecinos convocados a tal efecto, luego se concentró la información en un único lugar, donde se realizó el recuento definitivo y se volcaron los datos al sistema informático elaborado para tal efecto. Toda esta tarea se llevó a cabo como todas las tareas de la Asamblea, es decir, entre todos, sin que nadie pudiera monopolizar o tergiversar la información que de allí surgiera. Toda esta organización es la que justamente le da credibilidad a este movimiento.

Por su parte algunos partidos "de izquierda" (Partido Comunista, Partido Comunista Revolucionario, Movimiento Socialista de los Trabajadores, Izquierda Unida, Autodeterminación y Libertad, etc.) decidieron no sumarse a esta actividad por considerar que el llamado a Plebiscito no constituía una herramienta adecuada para llevar adelante la expropiación de la administración del servicio de agua a la empresa APSFSA. Finalmente los resultados de la votación, aunque heterogéneos según las distintas localidades representaron el 21% del padrón electoral de la Provincia de Santa Fe (Tabla N° 1).

**Tabla N° 1. Los resultados de la votación en el Plebiscito Provincial por el Derecho al Agua**

<b>Ciudad</b>	<b>Electores</b>	<b>Mesas</b>	<b>Votantes</b>	<b>% electores</b>	<b>Votos No</b>	<b>Usuarios</b>
Reconquista	39.000	94	9.219	24	26	11.647
Rafaela	52.000	12	1.995	4	3	27.261
Esperanza	23.000	8	1.792	7	5	12.225
Santa Fe	245.000	110	24.846	10	125	108.407
Galvez	14.000	15	1.872	13	3	3.070
C.deGómez	22.000	26	4.619	21	16	11.376
San Lorenzo	30.000	23	3.893	13	7	15.123
C. Bermúdez	20.000	15	1.992	10	9	14.528
G. Baigorria	18.000	26	3.797	21	11	11.895
Funes	10.000	38	837	9	2	7.766
Rosario	660.000	520	179.116	27	312	354.542
V.G.Galvez	48.000	28	9.698	20	37	17.102
Casilda	22.000	24	4.215	19	4	12.260

Firmat	14.000	16	4.303	30	11	6.663
Rufino	15.000	21	4.042	26	2	8.681
<b>Total</b>	<b>1.232.000</b>	<b>976</b>	<b>256.236</b>	<b>21%</b>	<b>573</b>	<b>613.546</b>

Como balance de la experiencia los integrantes de la Asamblea reconocen la distancia que existe entre el Plebiscito y la organización de la Asamblea, admiten: “la diferencia es abismal”. Los plenarios, los cuales se realizan cada 5 o 6 meses constituyen un buen espacio de organización e integración de las diferencias entre las localidades. Dicen: “Un encuentro plenario muchas veces se encuentra obstaculizado por la distancia entre localidades, y en muchos casos, porque muchos de los compañeros están desocupados y no cuentan con recursos para trasladarse hacia los lugares de encuentro”.<sup>504</sup>

A pesar del excelente resultado del plebiscito en la Provincia de Santa Fe, y de las más de 100 cartas que ha recibido de todo el mundo apoyando la iniciativa de la APDA, el Gobernador Carlos Reutemann se niega a recibir a los representantes de la Asamblea.

---

<sup>504</sup> Declaraciones de Alberto Muñoz en el encuentro en el FRENAPO Bs. As.

## **Anexo**

### **Segundo encuentro de Asamblea Provincial Por el Derecho al Agua, 2 de noviembre de 2002**

#### **Los objetivos del segundo encuentro fueron:**

- Evaluación conjunta antes, durante y posplebiscito
- Mejorar los niveles de organización
- Definir una actividad concreta a realizarse simultáneamente en las 15 ciudades antes de fin de año.
- Definir las ideas para los próximos 6 meses.
- Conformar grupos técnicos en cada área temática y planear acciones concretas.

Luego de varias horas de discusión se resolvió:

Denunciar el acta acuerdo firmada por APSF S. A. y el gobierno provincial el día 29 de octubre de 2002 en que se vuelve a extender un paraguas protector para los incumplimientos de la empresa, “se suspende el cumplimiento por parte del concesionario de todas las metas y objetivos emergentes del contrato, confirmando las peores sospechas que tuvimos los usuarios al momento del nombramiento del ingeniero Eduardo Gaggiamo como Secretario de Servicios Públicos, un ex empleado de la empresa”.

Continuar con las campañas de información y concientización masiva en instituciones intermedias y en especial en las escuelas en coordinación con el gremio docente AMSAFE.

Dejar conformada la comisión Técnica y Legal con profesionales de todas las provincias que se reunirán a fines de noviembre en Rosario, teniendo a cargo la elaboración de las siguientes temáticas:

#### **Descripción técnica detallada de los incumplimientos**

- 2 - Análisis crítico del Acta acuerdo del 29/11/02
- 3 - Inconstitucionalidad de artículos de la ley 11.220 y 11.665
- 4 - Recurso judicial para que se cumpla la cláusula de extinción de contrato por incumplimiento.
- 5 - Profundizar los contactos con las universidades y las cooperativas.

Repudiar el silencio cómplice de algunos de los grandes medios de comunicación ante el plebiscito en contraposición a la actitud de muchos periodistas y medios alternativos.

Planificar la campaña de Boicot contra la empresa:

- 1 – Pintadas, volantes y afiches en cada barrio y ciudad
- 2 – Evaluación de distintas variantes de No Pago
- 3 - Alfombrar la puerta de la casa de gobierno y / o oficinas de Aguas Provinciales con los votos del plebiscito.
- 4 - Colocación de mesas frente a APSF en cada ciudad.

Realizar una campaña de escrache a todos los legisladores y funcionarios que no respondieron la requisitoria realizada por APDA con motivo de los resultados del plebiscito.

Agradecer a todas las organizaciones y personalidades nacionales e internacionales que respaldaron el plebiscito exigiéndole al gobernador Carlos Alberto Reutemann que respete los resultados del mismo.

Optimizar la comunicación externa e interna de la APDA, conformando una red de comunicación provincial, una base de datos de todos los medios de la provincia, la emisión de un boletín mensual electrónico y escrito, la página Web de APDA y un sitio único para el material técnico y jurídico.

Tras constatar la magnitud del apoyo a la propuesta plebiscitada, la APDA es consciente de que debe fortalecerse en un conjunto de dimensiones: la formación de sus integrantes en relación a una serie de cuestiones, como las formas de gestión del agua y saneamiento, las cuestiones jurídicas, de comunicación, etc. De lograrse las condiciones para una nueva forma de gestión ellos deben poder constituir una alternativa. Por esta razón, hoy algunos integrantes de la Asamblea se encuentran discutiendo diferentes modelos posibles de gestión:

- Modelos públicos: es el caso de Rio Grande do Sul, Brasil, donde los usuarios participan en el directorio y en cada comisión de la empresa.
- Johannesburgo: El directorio está integrado por los intendentes de cada una de las localidades.
- Francia: Organización a través de los “comités de cuencas” conformado por usuarios que tienen la capacidad de definir políticas. Hay una cuenca por comuna. La participación porcentual de público privado varía de acuerdo a la localidad.

## **ASAMBLEA PROVINCIAL POR EL DERECHO AL AGUA** **DECLARACIÓN DEL SEGUNDO ENCUENTRO**

La Asamblea por el Derecho al Agua reunida el sábado 2 de noviembre de 2002 en la ciudad de Rosario con la presencia de las distintas localidades afectadas por la concesión de Aguas Provinciales de Santa Fe declara:

Que en las últimas décadas la humanidad viene tomando conciencia de que el agua dulce capaz de ser potabilizada es un recurso escaso, seriamente afectado por el uso indiscriminado, el derroche y la contaminación con especial responsabilidad de los países industrializados.

Que América Latina posee formidables recursos hídricos con escasa población, lo que la convierte en una zona especialmente codiciada por las grandes transnacionales del agua no sólo para la explotación de los servicios sino para la futura exportación.

Que las empresas de agua y saneamiento en nuestro país han transitado durante el siglo XX, un proceso poco transparente desde la esfera municipal a la nación para provincializarse durante la última dictadura militar y terminar siendo privatizadas durante la década del '90.

Que mientras el BM, el FMI y la OMC, pregonan la privatización de los servicios sanitarios, solamente algo más del 5% de la población mundial tiene sus servicios privatizados, mayoritariamente en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, ya que Norteamérica, Europa y Japón la gran mayoría de los usuarios recibe sus servicios de empresas públicas.

Que la concesión a empresas privadas transnacionales no han resuelto el problema de la calidad de producto y el servicio, ni el acceso universal, ni la instalación del servicio medido y las redes, que marcaban los contratos, ni la mejora de las redes obsoletas y menos aún las rebajas tarifarias prometidas ya que en todas las empresas concesionadas el valor de las facturas, el interés por mora y los costos de anexión al servicio aumentaron.

Que la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe S. A., subsidiaria de la Suez Lyonnaise des Eaux, actual Ondeo – Suez, con un mercado de usuarios cautivos, sin pagar canon alguno y un contrato de concesión favorable a sus intereses, no solo no ha cumplido con el mismo sino que renegociaciones mediante, nos ha aumentado la tarifa, sobrefacturando los m<sup>2</sup> de las propiedades, cobrando intereses usurarios, cortando el suministro a jubilados, desocupados y hasta escuelas, e incumplido sistemáticamente los compromisos contractuales de presión de agua, extensión de cloacas, calidad, medidores, nuevos pozos, mejoras troncales, etc.

Que el concedente y el ente de fiscalización y control, ENRESS, fueron cómplices del contrato predatorio y la mecánica de incumplimientos reiterados y renegociación permanente, no sólo convalidando los aumentos sino también extendiendo los plazos para la entrega de un producto deficiente, mientras se condonaban los incumplimientos contractuales y las multas derivadas de los mismos.

Que durante 7 años de concesión se sucedieron los conflictos en las 15 ciudades en el que presta el servicio APSA S.A., por altos niveles de toxicidad, altos cargos de infraestructura, cobro injustificado de los cargos de tratamiento de los afluentes, inundaciones, intereses usurarios, cortes y reducción de servicios, cobro de enredaderas, aleros o toldos como superficie cubierta, obras mal realizadas, obras no realizadas, caída

de planes de pago, marginación en las decisiones de usuarios y autoridades municipales, mora en la implementación y asignación de casos sociales, aumentos tarifarios, juicios y remates de propiedades.

Que durante 7 días, desde el 25 de Septiembre al 1 de Octubre se realizó el plebiscito provincial por el derecho al agua en una inédita experiencia de participación ciudadana con 1000 mesas de votación a cargo de 7000 voluntarios en las 15 ciudades en los distintos barrios, pertenecientes a vecinales, asambleas barriales, comerciantes, pymes, escuelas, gremios, asociaciones de consumidores, ecologistas, estudiantes, docentes, partidos políticos, centros comunitarios, centros jubilados, de derechos humanos, etc.

Que se obtuvieron 255.463 votos favorables a la propuesta de rescindir el contrato por incumplimientos reiterados de la empresa e iniciar un nuevo modelo de gestión pública y social con participación ciudadana, defendiendo el agua como bien común y derecho humano contra el despilfarro y contaminación de las cuencas, concurriendo a votar 256.236 ciudadanos, el 21% del total de electores habilitados y el 42% del total de las cuentas de usuarios de la empresa.

Teniendo en cuenta los considerados anteriores la Asamblea Provincial Por el Derecho al Agua resuelve:

- Denunciar el acta acuerdo firmada por APSF S. A. Y el gobierno provincial el día 29 de octubre de 20021 en que se vuelve a extender un paraguas protector para los incumplimientos de la empresa, “se suspende el cumplimiento por parte del concesionario de todas las metas y objetivos emergentes del contrato”, confirmando las peores sospechas que tuvimos los usuarios al momento del nombramiento del ingeniero Eduardo Gaggiomo como secretario de servicios públicos, un ex empleado de la empresa.
- Continuar con las campañas de información y concientización masiva en instituciones intermedias y en especial en las escuelas en coordinación con el gremio docente AMSAFE.
- Dejar conformada la comisión Técnica y Legal con profesionales de todas las provincias que se reunirán a fines de noviembre en Rosario, teniendo a cargo la elaboración de las siguientes temáticas:
  - 1- Descripción técnica detallada de los incumplimientos
  - 2 - Análisis crítico del Acta acuerdo del 29/11/02
  - 3 - Inconstitucionalidad de artículos de la ley 11.220 y 11.665
  - 4 - Recurso judicial para que se cumpla la cláusula de extinción de contrato por incumplimiento.
  - 5 - Profundizar los contactos con las universidades y las cooperativas.
- Repudiar el silencio cómplice de algunos de los grandes medios de comunicación ante el plebiscito en contraposición a la actitud de muchos periodistas y medios alternativos.
- Planificar la campaña de Boicot contra la empresa:
  - 1 – Pintadas, volantes y afiches en cada barrio y ciudad
  - 2 – Evaluación de distintas variantes de No Pago



3 - Alfombrar la puerta de la casa de gobierno y / o oficinas de Aguas Provinciales con los votos del plebiscito.

4 - Colocación de mesas frente a APSF en cada ciudad

- Realizar una campaña de escrache a todos los legisladores y funcionarios que no respondieron la requisitoria realizada por APDA con motivo de los resultados de 31 plebiscito

- Agradecer a todas las organizaciones y personalidades nacionales e internacionales que respaldaron el plebiscito exigiéndole al gobernador Carlos Alberto Reutemann que respete los resultados del mismo.

- Optimizar la comunicación externa e interna de la APDA, conformando una red de comunicación provincial, una base de datos de todos los medios de la provincia, la emisión de un boletín mensual electrónico y escrito, la página Web de APDA y un sitio único para el material técnico y jurídico.

APDA

---